



Afsættelse af borgmesteren og forberedelse af byrådsmøder

Betænkning nr. 1538

Juni 2013

Betænkning nr. 1538 om afsættelse af borgmesteren og forberedelse af byrådsmøder

Henvendelse om publikationen
kan i øvrigt ske til:
Økonomi- og Indenrigsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K
T 72 28 24 00

Omslag: Studio Parris Wakefield

Elektronisk Publikation:
ISBN: 978-87-92856-30-2

Publikationen kan hentes på
Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemmeside:
www.oim.dk

Indholdsfortegnelse

1.	Udvalgets nedsættelse og kommissorium	8
1.1.	Baggrunden for udvalgets nedsættelse	8
1.2.	Udvalgets kommissorium	8
1.3.	Udvalgets medlemmer og arbejde	9
2.	Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger	10
2.1.	Adgang til suspension og afsættelse på grund af pligttilsidesættelse (kapitel 3)	10
2.2.	Adgang til suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold (kapitel 4)	14
2.3.	Afsættelse af borgmesteren ved særligt kvalificeret flertal (kapitel 5)	16
2.4.	Frister for udsendelse og tilgængeliggørelse af dagsorden og sagsmateriale til kommunalbestyrelses- og udvalgsmøder og indkaldelse til ekstraordinære møder (kapitel 6)	18
3.	Adgang til suspension/afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse	21
3.1.	Gældende ret	22
3.1.1.	Baggrund	22
3.1.1.1.	Beskrivelse af kommunalbestyrelsen som øverste myndighed og af borgmesterens og udvalgsformændenes pligter og kompetencer	22
3.1.1.2.	Princippet om borgmesterens uafsættelighed	26
3.1.1.3.	Den historiske baggrund for bestemmelsen i § 66 i lov om kommunernes styrelse	28
3.1.1.4.	Overordnede hensyn bag bestemmelsen	28
3.1.1.5.	Praksis vedrørende § 66 i lov om kommunernes styrelse	30
3.1.2.	Fælles betingelser for indgreb efter § 66, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse om ad hoc suspension og stk. 2 om generel suspension	32
3.1.2.1.	Hvem skal indgrebet rettes imod?	32
3.1.2.2.	Vægning og vægningens genstand	33
3.1.2.3.	Klarhed over forpligtelsens indhold	34
3.1.2.4.	Forsætskrav	35
3.1.3.	Yderligere forudsætninger for generel suspension, § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse	36
3.1.3.1.	Fremadrettet og bagudrettet vægning	36
3.1.3.2.	Grov eller gentagen vægning	37
3.1.4.	Processuelle rammer for beslutninger i medfør af § 66 i lov om kommunernes styrelse	39
3.1.4.1.	Fælles processuelle rammer for ad hoc suspension efter stk. 1 og generel suspension efter stk. 2	39
3.1.4.2.	Udpegelse af medlem til begrænset opgavevaretagelse efter stk. 1, midlertidig afløser efter stk. 2, samt nyvalg efter endelig afsættelse efter stk. 4	40
3.1.4.3.	Prøvelse af beslutning om ad hoc suspension	42
3.1.4.4.	Prøvelse af beslutning om generel suspension af borgmester	44

Indholdsfortegnelse

3.2.	Udvalgets overvejelser om generel suspension/afsættelse på grund af pligttilsidesættelse.....	46
3.2.1.	Betingelser	46
3.2.1.1.	Spørgsmålet om, hvorvidt borgmesteren frit skal kunne suspenderes/afsættes, eller om dette alene skal kunne ske under visse betingelser	46
3.2.1.2.	Hvilke overordnede hensyn skal varetages ved en adgang til suspension/afsættelse?	47
3.2.1.3.	Overvejelser om hensigtsmæssigheden af betingelserne for suspension/afsættelse efter gældende ret	48
3.2.1.4.	Udvalgets overvejelser om betingelser for suspension/afsættelse på grund af pligttilsidesættelse.....	50
3.2.2.	Processen for suspension/afsættelse på grund af pligttilsidesættelse.....	60
3.2.2.1.	Hvilke overordnede hensyn skal processen tilgodeses?	60
3.2.2.2.	Processen i kommunalbestyrelsen.....	61
3.2.2.3.	Processen hos afgørelsesmyndigheden	67
3.2.2.4.	Prøvelse af Valgbarhedsnævnets afgørelse om suspension/afsættelse?	76
3.2.2.5.	Retsvirkningerne af Valgbarhedsnævnets afgørelse	78
3.3.	Udvalgets overvejelser om ad hoc suspension på grund af pligttilsidesættelse.....	79
3.3.1.	Betingelser	79
3.3.1.1.	Hvilke overordnede hensyn skal varetages ved en adgang til ad hoc suspension?.....	79
3.3.1.2.	Overvejelser om hensigtsmæssigheden af betingelserne for suspension efter gældende ret.....	80
3.3.1.3.	Udvalgets overvejelser om betingelser for suspension ad hoc på grund af pligttilsidesættelse.....	81
3.3.2.	Processen for ad hoc suspension på grund af pligttilsidesættelse	84
3.3.2.1.	Overvejelser om kommunalbestyrelsens rolle	85
3.3.2.2.	Overvejelser om processen for ad hoc suspension på grund af pligttilsidesættelse.....	86
3.4.	Udvalgets anbefalinger	87
3.4.1.	Afsættelse på grund af pligttilsidesættelse	88
3.4.2.	Ad hoc suspension på grund af pligttilsidesættelse.....	92
4.	Adgang til suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold.....	95
4.1.	Problemstilling.....	95
4.2.	Gældende ret.....	95
4.2.1.	Reglerne om fritagelse for borgmesterhvervet, fortabelse af valgbarhed og Valgbarhedsnævnets kompetence	95
4.2.2.	Gældende ret om sigtelse, tiltalerejsning, varetægtsfængsling og strafferammer.....	97
4.2.3.	Reglerne om viceborgmesterens varetagelse af borgmesterhvervet under borgmesterens forfald, stedfortræderindkaldelse og valg af fungerende borgmester.....	99
4.3.	Tidligere lovforslag.....	101
4.4.	Udvalgets overvejelser	101

Indholdsfortegnelse

4.4.1.	Personkreds og betingelser for suspension	101
4.4.1.1.	Hvilke overordnede hensyn skal varetages ved en adgang til suspension på grund af strafbart forhold?	101
4.4.1.2.	Overvejelser om personkreds og betingelser for suspension	102
4.4.2.	Udvalgets overvejelser om processen for suspension på grund af strafbart forhold	112
4.4.2.1.	Hvilke overordnede hensyn skal processen tilgodese?	112
4.4.2.2.	Processen i kommunalbestyrelsen	113
4.4.2.3.	Processen hos afgørelsesmyndigheden	118
4.4.2.4.	Retsvirkningerne af Valgbarhedsnævnets afgørelse om suspension mv.	124
4.5.	Udvalgets anbefalinger	128
5.	Afsættelse af borgmesteren ved særligt kvalificeret flertal	133
5.1.	Problemstilling	133
5.2.	Gældende ret	133
5.3.	Tidligere beslutningsforslag	133
5.4.	Udvalgets overvejelser	133
5.4.1.	Overvejelser om behovet for en adgang til suspension eller afsættelse af borgmesteren ved særligt kvalificeret flertal	134
5.4.2.	Personkreds og betingelser for afsættelse	135
5.4.2.1.	Hvilke overordnede hensyn skal varetages ved en eventuel regel om afsættelse af borgmesteren med særligt kvalificeret flertal?	135
5.4.2.2.	Overvejelser om personkreds og betingelser for afsættelse	136
5.4.2.3.	Forholdet til adgangen til suspension/afsættelse på grund af pligttilsidesættelse og tiltale for strafbart forhold	146
5.4.3.	Udvalgets overvejelser om processen for afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid	147
5.4.3.1.	Hvilke overordnede hensyn skal processen tilgodese?	147
5.4.3.2.	Processen i kommunalbestyrelsen	148
5.4.3.3.	Prøvelse af beslutningen om afsættelse	151
5.4.3.4.	Ikrafttræden mv. for kommunalbestyrelsens afgørelse om afsættelse	158
5.5.	Anbefalinger	159
6.	Frister for udsendelse og tilgængeliggørelse af dagsorden for sagsmateriale til kommunalbestyrelses- og udvalgsmøder og indkaldelse til ekstraordinære møder	163
6.1.	Problemstilling	163
6.2.	Gældende ret	164
6.2.1.	Indkaldelse af kommunalbestyrelsen samt udsendelse af dagsorden for og tilgængeliggørelse af sagsmateriale til kommunalbestyrelsens møder	168
6.2.1.1.	Indkaldelse af kommunalbestyrelsen	168
6.2.1.1.1.	Ordinære møder	168
6.2.1.1.2.	Ekstraordinære møder	169
6.2.1.2.	Udsendelse af dagsorden for og tilgængeliggørelse af sagsmateriale til kommunalbestyrelsens møder	169
6.2.1.2.1.	Særligt vedrørende dagsordenens udsendelse	171
6.2.1.2.2.	Særligt vedrørende tilgængeliggørelse af materiale forud for kommunalbestyrelsens møder	171
6.2.1.2.3.	Fristregler af betydning ved vedtagelsen af kommunens årsbudget	174

Indholdsfortegnelse

6.2.1.2.4.	Andre fristregler	174
6.2.1.3.	Det til sagernes bedømmelse fornødne materiale	175
6.2.1.3.1.	Regler om særlige krav til materiale	176
6.2.2.	Indkaldelse af udvalg samt udsendelse af dagsorden for og tilgængeliggørelse af sagsmateriale til udvalgsmøder	178
6.2.2.1.	Indkaldelse af udvalgsmøder	178
6.2.2.2.	Udsendelse af dagsorden for og tilgængeliggørelse af materiale til udvalgsmøder	178
6.2.3.	Kommunalbestyrelsesmedlemmernes adgang til indsigt i forvaltningen	180
6.2.3.1.	Sagsindsigt efter § 9 i lov om kommunernes styrelse	180
6.2.3.2.	Retten til at modtage dagsordener, udskrifter af beslutningsprotokoller samt sagsmateriale fra andre udvalg, jf. § 20, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse	183
6.2.3.3.	Ret til oplysninger som følge af initiativretten efter § 11 i lov om kommunernes styrelse	183
6.2.4.	Kommunalbestyrelsens mulighed for at træffe beslutning om tilvejebringelse af yderligere oplysninger og bistand til medlemmerne og om elektronisk formidling af materiale	184
6.2.4.1.	Kommunalbestyrelsens beslutning om tilvejebringelse af yderligere oplysninger og bistand til medlemmerne	184
6.2.4.2.	Kommunalbestyrelsens mulighed for at træffe beslutning om elektronisk formidling af materiale	184
6.3.	Udvalgets overvejelser	185
6.3.1.	Overvejelser om ændring af de almindelige regler om udsendelse af dagsorden og tilgængeliggørelse af mødemateriale til kommunalbestyrelsen	185
6.3.1.1.	Ændring af de almindelige regler om frister	185
6.3.1.1.1.	Fristernes længde	185
6.3.1.1.1.1.	Hverdage eller arbejdsdage?	186
6.3.1.1.2.	Karakteren af fristen for formidling af dagsorden og sagsmateriale til kommunalbestyrelsen – skal fristen være absolut?	187
6.3.1.1.3.	Krav om oplysning på dagsordenen om, at fristen ikke er overholdt, og begrundelsen for at sagen ikke kan udsættes	190
6.3.1.2.	Frister for vedtagelse af udvalgsindstillinger	191
6.3.1.3.	Ændring af de almindelige regler om metoden for formidling af materialet?	192
6.3.1.4.	Ændring af fristerne for indkaldelse af ekstraordinære møder i kommunalbestyrelsen	194
6.3.2.	Overvejelser om indførelse af særlige regler om frister og materiale i særlige kategorier af sager, der behandles af kommunalbestyrelsen	194
6.3.2.1.	Bevillingssager	194
6.3.2.1.1.	Særlige fristregler for udsendelse af materiale i bevillingssager	195
6.3.2.1.1.1.	Budgetbehandlingen	195
6.3.2.1.1.2.	Sager om tillægsbevillinger	196
6.3.2.1.2.	Særlige regler om formidling af materialet i bevillingssager	197
6.3.2.1.3.	Særlige regler om indholdet af det fornødne materiale i bevillingssager	197
6.3.2.1.3.1.	Budgetbehandlingen	197

Indholdsfortegnelse

6.3.2.1.3.2.	Sager om tillægsbevillinger	197
6.3.2.2.	Andre kategorier af sager.....	199
6.3.3.	Overvejelser om ændring af de almindelige regler om udsendelse af dagsorden og tilgængeliggørelse af mødemateriale til udvalgsmøder.....	200
6.3.3.1.	Metoden for formidling af dagsorden og mødemateriale	200
6.3.3.2.	Skal der være frister for udsendelse af dagsorden og mødemateriale til udvalgsmøder?	200
6.3.3.3.	Skal der stilles bestemte krav til materialet til udvalgsmøder?.....	201
6.4.	Udvalgets anbefalinger	201
6.4.1.	Vedrørende frister for formidling af dagsorden og mødemateriale til kommunalbestyrelsens møder	201
6.4.2.	Vedrørende udsendelse af dagsorden og mødemateriale til kommunalbestyrelsens møder	202
6.4.3.	Vedrørende indkaldelse til ekstraordinære møder i kommunalbestyrelsen	202
6.4.4.	Vedrørende indkaldelse af og udsendelse af materiale til forelæggelse af revisionsberetning for kommunalbestyrelsen	202
6.4.5.	Vedrørende udsendelse af dagsorden og mødemateriale til udvalgsmøder	202
7.	Udkast til ændringer i lov om kommunernes styrelse	203
Bilag 1.	Kommissorium	254
Bilag 2.	Udvidelse af kommissorium	257
Bilag 3.	Resumé af norske og svenske retsregler om suspension mv.....	259
Bilag 4.	Bidrag fra norske myndigheder	261
Bilag 5.	Bidrag fra svenske myndigheder	285

Redaktionen er afsluttet den 24. juni 2013

1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium

1.1. Baggrunden for udvalgets nedsættelse

Farum-Kommissionen, der blev nedsat den 6. august 2003 på baggrund af en række påstande om og beskrivelser af meget kritisable forhold omkring Farum Kommunes administration, herunder om borgmesterens ageren, der fremkom i medierne i løbet af 2002, afgav den 12. april 2012 sin beretning til justitsministeren.

I kommissionens undersøgelser indgik bl.a. forhold vedrørende borgmesteren, kommunalbestyrelsesmedlemmer, embedsmænd, eksterne samarbejdsparter, forskellige tilsynsmyndigheder og politiet.

Blandt Farum-Kommissionens anbefalinger indgik, at det overvejes, evt. i et lovforberedende udvalg, om reglerne om suspension og afsættelse af borgmesteren i lov om kommunernes styrelse kan og bør tydeliggøres. Farum-Kommissionen fremkom endvidere bl.a. med anbefalinger i forhold til reglerne i lov om kommunernes styrelse om udsendelse af dagsorden og sagsmaterialets tilgængelighed.

Regeringen besluttede på den baggrund at nedsætte et lovforberedende udvalg til opfølgning på Farum-Kommissionens anbefalinger om sagsmateriale til kommunalbestyrelsesmedlemmer samt tydeliggørelse af reglerne om suspension af borgmesteren.

1.2. Udvalgets kommissorium

Udvalgets opgaver blev i udvalgets kommissorium fastlagt således:

- "Udvalget skal vurdere, hvorvidt der er behov for at søge gennemført ændringer i reglerne for udsendelse og tilgængeliggørelse af dagsorden for og sagsmateriale til kommunalbestyrelsesmøder og indkaldelse til ekstraordinære møder. Udvalget skal inddrage, om særlige sagskategorier kan begrunde særlige regler herom. Udvalget skal endvidere vurdere, hvorvidt der eventuelt er behov for at søge gennemført ændringer i reglerne for udvalgene om disse forhold.
 - Udvalget skal vurdere behovet for at tydeliggøre de gældende regler for, under hvilke betingelser en borgmester kan suspenderes, ad hoc eller generelt, og eventuelt afsættes, samt hvorvidt proceduren herfor bør ændres.
 - Udvalget skal endvidere vurdere, om der i øvrigt er behov for at søge gennemført regler, der gør det muligt at suspendere en borgmester, der er sigtet for et strafbart forhold, samt i givet fald proceduren herfor.
 - Udvalget skal i bekræftende fald udarbejde lovudkast til den relevante lovgivning."
-

Endvidere blev udvalget ved økonomi- og indenrigsministerens brev af 4. februar 2013 til formanden for udvalget bedt om at vurdere, om der *ud over* de muligheder for suspension og afsættelse af borgmesteren, som udvalget ved sit kommissorium var blevet bedt om at se på, kan være behov for at søge gennemført regler, der gør det muligt undtagelsesvist at suspendere eller afsætte en borgmester, samt i givet fald proceduren herfor. Udvalget blev bedt om i givet fald at udarbejde lovudkast til den relevante lovgivning.

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at udvalget skal afslutte sit arbejde medio 2013.

Kopi af udvalgets kommissorium samt økonomi- og indenrigsministerens brev af 4. februar 2013 til formanden for udvalget findes som bilag 1 og 2 til betænkningen.

1.3. Udvalgets medlemmer og arbejde

Udvalget har haft følgende sammensætning:

Formand:

Jens Peter Christensen, højesteretsdommer, dr. jur.

Medlemmer:

Hans B. Thomsen, afdelingschef i Økonomi- og Indenrigsministeriet

Morten Niels Jakobsen, kontorchef i Justitsministeriet

Dario Silic, sektionsleder/chefkonsulent i KL

Signe Friberg Nielsen, forhandlingsdirektør i Danske Regioner

I enkelte af udvalgets møder har endvidere fra Danske Regioner deltaget Elsebeth Kroer, chefrådgiver.

Sekretariatsbetjeningen er varetaget af Økonomi- og Indenrigsministeriet ved:

Christian Vigh, kontorchef, kommunaljura

Lise Brandi-Hansen, chefkonsulent, kommunaljura

Lise Riddersholm Husted, specialkonsulent, kommunaljura

Udvalget har i perioden fra den 10. oktober 2012 til den 12. juni 2013 afholdt 7 møder.

2. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger

I kapitlerne 3-6 er der redegjort for udvalgets overvejelser om de problemstillinger, der er omfattet af udvalgets kommissorium, jf. kapitel 1. Kapitlerne 3-5 omhandler suspension og afsættelse af borgmesteren. Kapitel 6 omhandler udsendelse og tilgængeliggørelse af dagsorden for og sagsmateriale til kommunalbestyrelses- og udvalgsmøder.

Som det fremgår af konklusionerne i de enkelte kapitler, anbefaler udvalget på en række punkter ændringer i lov om kommunernes styrelse. Endvidere indbefatter udvalgets anbefalinger om processen for suspension og afsættelse af borgmesteren *Valgbarhedsnævnet*. Dette indebærer i givet fald ændring af lov om kommunale og regionale valg. De udarbejdede udkast med tilhørende bemærkninger til ændringer i de nævnte regelsæt er samlet i kapitel 7.

Nedenfor følger en sammenfatning af de mest centrale af udvalgets anbefalinger:

2.1. Adgang til suspension og afsættelse på grund af pligttilsidesættelse (kapitel 3)

Udvalgets anbefalinger omfatter både de materielle betingelser for suspension og afsættelse af borgmesteren og den proces, der skal iagttages herved.

Det bemærkes, at der – på baggrund af udvalgets anbefalinger om processen – ikke fremover som et foreløbigt skridt i forbindelse med en *afsættelse* af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse skal ske suspension af vedkommende. Hvad der således nedenfor i dette afsnit i forbindelse med udvalgets anbefalinger er benævnt "ad hoc suspension", sigter til kommunalbestyrelsens overladelse af en enkeltstående opgave til et andet af kommunalbestyrelsens medlemmer.

Suspension – ad hoc og generel – og afsættelse af borgmesteren forudsætter efter gældende ret, at visse betingelser herfor er opfyldt. Denne tilstand anbefales opretholdt. De overordnede hensyn, som skal varetages ved suspension og afsættelse af borgmesteren, er hensynet til opretholdelsen af kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed samt effektiviteten, funktionsdygtigheden og lovmedholdeligheden i kommunens styrelse. Rammerne for indgrebene skal fortsat sikre varetagelsen af disse hensyn på den ene side og på den anden side hensynet til den ro og kontinuitet omkring borgmesterens varetagelse af borgmesterhvervet, der er en forudsætning for en hensigtsmæssig varetagelse af hvervet. Mulighederne for afsættelse af borgmesteren bør dog fortsat være snævrere end

mulighederne for ad hoc suspension af borgmesteren, der ikke i samme grad udgør et brud på ro og kontinuiteten omkring borgmesterposten.

Udvalget anbefaler, at adgangen til ad hoc suspension og afsættelse på grund af pligttilsidesættelse også fremover – foruden borgmesteren – skal omfatte magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformstyre med delt administrativ ledelse (nedenfor af fremstillingstekniske grunde som samlebetegnelse benævnt "borgmesteren"). Derimod finder udvalget ikke, at andre hvervsindehavere i kommunestyret skal kunne suspenderes eller afsættes.

Det vægringsbegreb, som er omdrejningspunktet i de gældende regler om suspension – ad hoc eller generel – og afsættelse af borgmesteren, har udvalget på flere punkter fundet uhensigtsmæssigt. Udvalget anbefaler, at vægringsbegrebet erstattes med bestemmelser om ad hoc suspension og afsættelse i tilfælde af *borgmesterens tilsidesættelse af de pligter, der efter lov om kommunernes styrelse påhviler vedkommende, og som kan henføres til borgmesteren som forsættelige eller groft uagtsomme*.

Med hensyn til genstanden for borgmesterens pligttilsidesættelse bør denne alene omfatte pligter, der følger af lov om kommunernes styrelse, herunder både pligter, der efter loven skal udføres uden mellemkommende anmodning fra andre, og udførelsen af kommunalbestyrelsens lovligt trufne beslutninger.

Udvalget finder, at også pligttilsidesættelse, der sker uden forsæt, kan have alvorlige konsekvenser for kommunestyret, og at hensynet til kommunens funktionsdygtighed mv. derfor tilsiger, at suspension og afsættelse af borgmesteren bør kunne ske, selvom pligttilsidesættelsen ikke kan tilregnes borgmesteren som forsættelig. Det er derfor udvalgets anbefaling, at suspension og afsættelse også bør kunne komme på tale, hvor borgmesteren groft uagtsomt har tilsidesat sine pligter.

Det er udvalgets opfattelse, at der ved afsættelse af borgmesteren må være tale om en kvalificeret pligttilsidesættelse. Udvalget har anbefalet, at dette udtrykkes i et krav om, at pligttilsidesættelsen er *særlig grov*.

Udvalget har anbefalet, at *processen for afsættelse* af borgmesteren forenkles:

Udvalget har således anbefalet, at afgørelse herom fremover træffes af Valgbarhedsnævnet på baggrund af en indstilling fra vedkommende kommunalbestyrelse. Dette indebærer, at spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for afsættelse er opfyldt – *ud over* af kommunalbestyrelsen – bedømmes af en anden myndighed, Valgbarhedsnævnet. Endvidere bør borgmesteren have ret til at fortsætte i hvervet, indtil det ved nævnets afgørelse er konstateret, om betingelserne for afsættelse er opfyldt.

I udvalgets overvejelser om Valgbarhedsnævnet som den myndighed, der træffer afgørelse om afsættelse af borgmesteren, er bl.a. indgået den uafhængighed, som generelt kendetegner nævnsformen, og den repræsentation af forskellige relevante kompetencer, som kollegiale myndigheder giver mulighed for. Udvalget har endvidere lagt vægt på den parallelitet, der konkret er mellem Valgbarhedsnævnets eksisterende opgaver med vurdering af

lokalpolitikeres valgbarhed eller fortabelse heraf og vurderingen af borgmesterens pligttilsidesættelse, og om betingelserne for afsættelse på denne baggrund er opfyldt.

Udvalget har overvejet, men har af principielle grunde ikke kunnet anbefale, at afgørelsen om afsættelse af borgmesteren henlægges til et organ, der selv er undergivet politisk ledelse. Udvalget har på den baggrund ikke kunnet anbefale Økonomi- og Indenrigsministeriet – eller andre ministerier – som afgørelsesmyndighed for afsættelse af borgmesteren.

Udvalget finder endvidere ikke, at afgørelsen herom bør henlægges til domstolene. Udvalget har heri bl.a. inddraget, at det principielt kan være betænkeligt, at afgørelsen ikke træffes administrativt med de retssikkerhedsgarantier, herunder bl.a. officialmaksimen, som forvaltningsprocessen indebærer.

Den anbefalede proces indebærer, at borgmesterens partsrettigheder kan varetages ved processen i Valgbarhedsnævnet, og at kommunalbestyrelsens indstilling til Valgbarhedsnævnet alene udgør et (nødvendigt) procesledende skridt, der ikke i sig selv har retsvirkninger i forhold til borgmesteren.

I kravet om indstilling ligger, at *kommunalbestyrelsen* har foretaget en retlig vurdering af, at betingelserne for afsættelse på grund af pligttilsidesættelse er opfyldt.

Kommunalbestyrelsens indstilling til Valgbarhedsnævnet skal kunne træffes ved almindeligt stemmeflertal. Tilsvarende bør gælde beslutninger, der omfatter magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformstyre med delt administrativ ledelse.

Udvalget har lagt til grund, at borgmesteren efter gældende ret er inhabil ved kommunalbestyrelsens behandling af spørgsmålet om afsættelse af borgmesteren. Denne retstilstand anbefales opretholdt.

Udvalget har anbefalet, at borgmesteren har krav på – efter begæring – at få eventuelle udgifter til advokat dækket af kommunen, herunder både udgifter hertil, der vedrører processen i kommunalbestyrelsen og udgifter hertil, der vedrører processen i Valgbarhedsnævnet.

Udvalget har anbefalet, at der fastsættes regler, dels om at kommunalbestyrelsen underretter borgmesteren om beslutningen om at indstille vedkommende til afsættelse, dels om at beslutningen herom begrundes med den virkning, at Valgbarhedsnævnet alene kan foretage en bedømmelse af, om afsættelse kan ske af de grunde, som kommunalbestyrelsen har anført. I kravet om begrundelse ligger således bl.a., at kommunalbestyrelsen skal henvise til de faktiske forhold, hvorpå indstillingen støtter sig.

I *Valgbarhedsnævnets* bedømmelse skal – som led i en bedømmelse af, om betingelserne for en afsættelse er opfyldt – indgå, om en afsættelse vil indebære en tilsidesættelse af de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Nævnet skal derimod ikke foretage en vurdering af, om afsættelse er hensigtsmæssig. Dette indebærer, at afsættelse indtræder som en obligatorisk retsfølge, hvis nævnet vurderer, at det påkrævede retsfaktum er opfyldt.

Udvalget har anbefalet, at nævnet ved behandlingen af disse sager sammensættes således:

Nævnet består af fem medlemmer, hvoraf økonomi- og indenrigsministeren udpeger følgende tre medlemmer: Formanden, der skal være landsdommer eller højesteretsdommer, en kyndig i forvaltningsret samt en repræsentant, der er ansat i Økonomi- og Indenrigsministeriet. Herudover består nævnet af to lokalpolitikere, der udpeges af henholdsvis KL og Danske Regioner.

Forberedelsen af afgørelsen i nævnet bør ske på skriftligt grundlag, dog således at nævnet i lighed med de kommunale tilsynsmyndigheder gives mulighed for, når dette er påkrævet, at foranstalte indenretslig afhøring af relevante vidner under strafansvar for en dommer. Endvidere anbefales, at borgmesteren gives krav på foretræde for Valgbarhedsnævnet.

Udvalget har endelig ikke fundet grundlag for at anbefale hverken en administrativ prøvelse – obligatorisk eller fakultativ – eller en obligatorisk *domstolsprøvelse* af Valgbarhedsnævnets afgørelse om afsættelse af borgmesteren. Afgørelsen vil kunne indbringes for domstolene efter de almindelige regler.

Udvalget anbefaler, at Valgbarhedsnævnets afgørelse om afsættelse af borgmesteren indebærer, at borgmesteren anses for fritaget for hvervet, og at der foretages nyt valg til borgmesterposten ved flertalsvalg efter de almindelige regler herom i lov om kommunernes styrelse. Dette indebærer, at kommunalbestyrelsen ved flertalsvalg udpeger en ny borgmester. Det indebærer endvidere, at der ved afsættelse af magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse gives den gruppe, der har valgt det afsatte magistratsmedlem/udvalgsformand, retten til at udpege den nye hvervsindehaver.

Udvalget har ikke foreslået ændringer i *processen for ad hoc suspension* af borgmesteren. Dette indebærer bl.a., at afgørelse om ad hoc suspension af borgmesteren fortsat vil være kommunalbestyrelsens. Udvalget har herved bl.a. lagt vægt på, at ad hoc suspension af borgmesteren er af mindre alvorlig karakter end afsættelse af borgmesteren. Udvalget har endvidere lagt vægt på, at ad hoc suspension ofte vil være presserende, og at formålet hermed ville forspildes, hvis en anden myndigheds afgørelse skulle afventes.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at det fortsat må være kommunalbestyrelsen, der ved almindeligt stemmeflertal træffer afgørelse om ad hoc suspension af borgmesteren, og som ved flertalsvalg udpeger det medlem, der skal varetage den enkeltstående opgave i stedet for borgmesteren. Tilsvarende bør gælde beslutninger, der omfatter magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformstyre med delt administrativ ledelse.

Udvalget har endvidere ikke fundet grundlag for at anbefale en særlig obligatorisk prøvelse af kommunalbestyrelsens afgørelse om ad hoc suspension af borgmesteren.

2.2. Adgang til suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold (kapitel 4)

Udvalget har anbefalet, at der fastsættes regler om suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold.

Det er indgået i udvalgets overvejelser om behovet herfor, at det, hvis borgmesteren tiltales for forhold af en vis alvorlig karakter, vil kunne være stødende, hvis vedkommende – mens en afklaring sker ved retsinstanserne – desuagtet varetager hvervet som borgmester. Det er endvidere indgået, at det vil kunne indebære en risiko for effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret, hvis forholdet giver anledning til tvivl om, hvorvidt borgmesteren er egnet til at varetage hvervet. Omvendt er der et hensyn at tage til ro og kontinuitet omkring borgmesterposten og til, at borgmesteren endnu ikke er dømt for det pågældende forhold.

Det er udvalgets anbefaling, at adgangen til suspension – foruden borgmesteren – bør omfatte magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformstyre med delt administrativ ledelse under henvisning bl.a. til, at disse hvervsindehavere har del i den øverste administrative ledelse (nedenfor af fremstillingstekniske grunde som samlebetegnelse benævnt "borgmesteren"). Derimod finder udvalget ikke, at andre hvervsindehavere i kommunestyret skal kunne suspenderes på grund af tiltale for strafbart forhold.

Det er udvalgets anbefaling, at suspension alene bør ske under følgende *betingelser*:

Sigtelse bør ikke kunne udgøre det fornødne grundlag for suspension. Det bør hertil kræves, at der er rejst tiltale for det pågældende forhold. Tiltalerejsning forudsætter således efter retsplejeloven, at anklagemyndigheden har skønnet, at tiltalerejsning vil føre til domfældelse.

Ikke ethvert strafbart forhold bør kunne medføre suspension. Dette bør efter udvalgets opfattelse alene være en mulighed, hvor strafferammen for den pågældende forbrydelse giver mulighed for en fængselsstraf af en vis længere varighed – efter udvalgets opfattelse i fire år eller derover. Endvidere bør det være en betingelse, at der er tale om en forbrydelse, som – hvis borgmesteren bliver dømt i overensstemmelse med tiltalen – efter Valgbarhedsnævnets praksis må formodes at ville føre til fortabelse af valgbarhed og dermed udtræden af kommunalbestyrelsen. Endelig må det efter en konkret vurdering ikke kunne anses for betænkeligt at suspendere borgmesteren.

Udvalget har anbefalet en *proces* for suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold, der indebærer, at afgørelsen herom træffes af Valgbarhedsnævnet efter begæring fra kommunalbestyrelsen, og at borgmesteren fortsætter i hvervet, indtil det ved nævnets afgørelse er konstateret, om betingelserne for suspension er opfyldt. Kommunalbestyrelsens begæring om suspension udgør således alene et nødvendigt procesledende skridt, der ikke i sig selv har retsvirkninger for borgmesteren.

Udvalgets anbefaling om Valgbarhedsnævnet som myndighed for suspensionsafgørelsen, har bl.a. baggrund i udvalgets anbefaling om den ovennævnte materielle betingelse om en formodning om fortabelse af valgbarhed ved endelig dom, hvilket gør Valgbarhedsnævnet særlig relevant.

Udvalget har overvejet, men har af principielle grunde ikke kunnet anbefale, at afgørelsen om suspension af borgmesteren henlægges til et organ, der selv er undergivet politisk ledelse. Udvalget har på den baggrund ikke kunnet anbefale Økonomi- og Indenrigsministeriet eller andre ministerier som afgørelsesmyndighed for suspension af borgmesteren.

Den anbefalede proces indebærer, at initiativet til at iværksætte suspensionsprocessen udgår fra *kommunalbestyrelsen*. Beslutningen herom træffes ved almindeligt stemmeflertal. Tilsvarende bør gælde beslutninger, der omfatter magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse.

Den anbefalede proces indebærer endvidere, at kommunalbestyrelsen ikke skal foretage en retlig vurdering af, om betingelserne for suspension er opfyldt, idet denne vurdering sker i Valgbarhedsnævnet, hvor også borgmesterens partsrettigheder varetages.

Med henblik på at sikre kommunalbestyrelsens kendskab til det strafbare forhold anbefaler udvalget en underretningspligt for anklagemyndigheden.

Udvalget har vedrørende processen i kommunalbestyrelsen overvejet behovet for særregler om offentliggørelse af sagsfortegnelse og beslutningsprotokol samt om dørlukning, men har anbefalet, at spørgsmål herom bør afgøres efter de almindelige regler herom i lov om kommunernes styrelse.

Udvalget har lagt til grund, at borgmesteren efter gældende ret er inhabil ved kommunalbestyrelsens behandling af spørgsmålet om at begære borgmesteren suspenderet. Denne retstilstand anbefales opretholdt.

Udvalget har anbefalet, at borgmesteren har krav på – efter begæring – at få eventuelle udgifter til advokat dækket af kommunen, herunder både udgifter hertil, der vedrører processen i kommunalbestyrelsen og udgifter hertil, der vedrører processen i Valgbarhedsnævnet.

Udvalget har endvidere anbefalet, at der fastsættes regler om underretning af borgmesteren om beslutningen om at begære vedkommende suspenderet.

Valgbarhedsnævnet bør alene foretage en bedømmelse af suspensionens retlige spørgsmål, idet det i tiltalen beskrevne hændelsesforløb lægges til grund ved nævnets vurdering. Nævnets vurdering skal ikke omfatte spørgsmål om hensigtsmæssigheden af en suspension. Dette indebærer, at suspension af borgmesteren indtræder som en obligatorisk retsfølge, hvis det påkrævede retsfaktum af nævnet vurderes at være opfyldt.

Udvalget har anbefalet, at nævnet ved behandlingen af sager om suspension på grund af tiltale for strafbart forhold gives samme sammensætning som ved behandlingen af sager om afsættelse på grund af pligttilsidesættelse, og at behandlingen sker på skriftligt grundlag, jf. herved ovenfor. Der er efter udvalgets opfattelse ikke grundlag for at anbefale, at nævnet ved behandlingen af disse sager får mulighed for at forlange optagelse af indenretsligt forhør, eller at borgmesteren gives krav på foretræde for nævnet.

Udvalget har endvidere ikke kunnet anbefale en ordning, hvori der indgår en obligatorisk *domstolsbehandling*, hverken alene eller som en obligatorisk prøvelse af Valgbarhedsnævnets afgørelse om suspension af borgmesteren.

Ved suspension af borgmesteren skal der vælges en fungerende borgmester, der skal varetage borgmesterhvervet indtil straffesagens afslutning og, indtil spørgsmålet om borgmesterens valgbarhed er endeligt afklaret i Valgbarhedsnævnet. Den fungerende borgmester fortsætter i hvervet i resten af kommunalbestyrelsens funktionsperiode, hvis borgmesteren i Valgbarhedsnævnet fratages sin valgbarhed efter endelig dom.

Spørgsmålet om valgmåden herved er indgået i udvalgets overvejelser. Udvalget har anbefalet, at kommunalbestyrelsen ved flertalsvalg udpeger en fungerende borgmester. Udvalget har anbefalet, at der ved suspension af magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse gives den gruppe, der har valgt det suspenderede magistratsmedlem/udvalgsformand, retten til at udpege den midlertidige hvervsindehaver.

Udvalget har gjort sig forskellige overvejelser om retsfølgen af Valgbarhedsnævnets afgørelse om suspension af borgmesteren og afslutning af straffesagen.

2.3. Afsættelse af borgmesteren ved særligt kvalificeret flertal (kapitel 5)

Udvalget har anbefalet, at kommunalbestyrelsen får mulighed for at afsætte borgmesteren i tilfælde, hvor der i kommunalbestyrelsen opstår massiv mistillid til borgmesteren. Udvalget har ved sin vurdering af behovet herfor bl.a. lagt vægt på de (alvorlige) negative konsekvenser en sådan situation kan have både internt og udadtil for kommunestyret.

Ved fastlæggelsen af rammerne for indgrebet skal der på den ene side tages hensyn til ro og kontinuitet omkring borgmesterposten og på den anden side til effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret. Netop hensynet til funktionsdygtigheden mv. indebærer, at indgrebet må bestå i en afsættelse frem for en suspension af borgmesteren.

De hvervsindehavere, som en afsættelse på dette grundlag bør kunne rettes mod er – foruden borgmesteren – magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse under henvisning bl.a. til at disse hvervsindehavere har del i den øverste administrative ledelse (nedenfor af fremstillingstekniske grunde som samlebetegnelse benævnt "borgmesteren"). Udvalget har ikke fundet, at adgangen til afsættelse ved særligt kvalificeret flertal bør omfatte andre hvervsindehavere i kommunestyret.

Afsættelsen vil i givet fald have baggrund i en massiv mistillid til borgmesteren blandt kommunalbestyrelsens medlemmer. Dette bør for det første indebære, at afgørelsen om afsættelse (herunder også af magistratsmedlemmer/udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse) bør træffes af kommunalbestyrelsen, og for det andet at der til vedtagelse af beslutningen om afsættelse må kræves, at et væsentligt større flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer stemmer for et sådan forslag, end hvad der følger af det almindelige krav om stemmeflertal i lov om kommunernes styrelse.

Udvalget har anbefalet, at der til afsættelse kræves, at mindst 90 pct. af kommunalbestyrelsens medlemmer stemmer herfor, dog således at det altid er tilstrækkeligt, at alle kommunalbestyrelsens medlemmer – ud over borgmesteren – stemmer for en afsættelse. Udvalget har endvidere anbefalet som en supplerende betingelse, at kommunalbestyrelsens mistillid til borgmesteren beror på forhold hos vedkommende, som indebærer, at borgmesteren ikke er værdig til den agtelse og tillid, som hvervet forudsætter.

Det er udvalgets anbefaling, at kommunalbestyrelsen – hvor betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt – bør have mulighed for at gøre brug af en generel mulighed for afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid, hvis betingelserne, herunder det fornødne kvalificerede flertal herfor er til stede, uanset om det forhold, der har givet anledning til kommunalbestyrelsens mistillid til borgmesteren, tillige rejser spørgsmål om *pligttilsidesættelse* og/eller *straffbart forhold*. Dette gælder uanset, om de betingelser, der kræves til indgreb efter de specifikke regler, der omhandler disse forhold, er opfyldt eller ej.

Med henblik på at sikre en grundig behandling af sagen i *kommunalbestyrelsen* har udvalget bl.a. anbefalet, at spørgsmålet om afsættelse af borgmesteren undergives to realitetsbehandlinger i kommunalbestyrelsen med et antal dages mellemrum – efter udvalgets anbefaling med mindst 6 og højst 12 dages mellemrum, og at begrundelsen for afsættelse af borgmesteren indgår i kommunalbestyrelsens afstemningstema og indføres i kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol ved begge behandlinger.

Udvalget har lagt til grund, at kommunalbestyrelsens beslutning om at afsætte borgmesteren efter den foreslåede bestemmelse er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Dermed har borgmesteren de partsrettigheder, der fremgår af forvaltningsloven.

Udvalget har lagt til grund, at borgmesteren efter gældende ret er inhabil ved kommunalbestyrelsens behandling af spørgsmålet om afsættelse efter den foreslåede bestemmelse. Udvalget har anbefalet, at borgmesteren – under hensyn til det politiske element, som en afsættelse efter den foreslåede bestemmelse vil indebære – får adgang til at deltage i kommunalbestyrelsens behandling af sagen, herunder ved afstemningen om afsættelse.

Udvalget har endelig anbefalet, at borgmesteren har krav på – efter begæring – at få eventuelle udgifter til advokat dækket af kommunen, herunder både udgifter hertil, der vedrører processen i kommunalbestyrelsen, og udgifter hertil, der vedrører en eventuel proces i Valgbarhedsnævnet, jf. nedenfor.

Kravet om et særligt kvalificeret flertal for afsættelse ved mistillid indebærer, at der i processen ikke bør indgå en obligatorisk prøvelse, men alene en mulighed for borgmesteren for at kræve lovligheden af afsættelsen efterprøvet af et andet organ. Med hensyn til spørgsmålet om borgmesterens værdighed, jf. herved ovenfor, bør prøvelsen heraf være tilbageholdende.

Udvalget anbefaler, at prøvelsen i givet fald bør ske for *Valgbarhedsnævnet*, der ved behandlingen af disse sager sammensættes, som udvalget i øvrigt har anbefalet det ved afgørelser efter de specifikke regler om pligttilsidesættelse, henholdsvis tiltale for straffbart forhold, jf. herved ovenfor.

Udvalget har overvejet, men har ikke kunnet pege på andre administrative myndigheder som alternativer til Valgbarhedsnævnet som prøvelsesmyndighed i disse sager, herunder heller ikke Økonomi- og Indenrigsministeriet – eller andre ministerier.

Nævnets behandling af sagen bør efter udvalgets opfattelse i givet fald ske på skriftligt grundlag. Udvalget har ikke fundet, at nævnet i disse sager bør gives mulighed for at foranstalte indenretslig afhøring af vidner. Endvidere har udvalget ikke fundet anledning til at anbefale, at borgmesteren får krav på foretræde for nævnet.

Udvalget har endvidere ikke fundet grundlag for at anbefale en ordning, hvori indgår en *domstolsbehandling*, hverken i stedet for en administrativ prøvelse i Valgbarhedsnævnet eller som supplement hertil.

Det er udvalgets anbefaling, at kommunalbestyrelsens afgørelse om afsættelse af borgmesteren bør have virkning straks, således at borgmesteren fritages fra hvervet fra dette tidspunkt, og der umiddelbart foretages nyvalg til hvervet som borgmester efter styrelseslovens almindelige regler. Måtte Valgbarhedsnævnet efterfølgende nå frem til, at kommunalbestyrelsens afgørelse om afsættelse af borgmesteren var ulovlig, genindtræder den afsatte borgmester i hvervet som borgmester.

2.4. Frister for udsendelse og tilgængeliggørelse af dagsorden og sagsmateriale til kommunalbestyrelsens og udvalgmøder og indkaldelse til ekstraordinære møder (kapitel 6)

Udvalget har anbefalet visse ændringer af de almindelige regler om formidling af materiale og dagsorden til kommunalbestyrelsens møder og om fristerne herfor.

Udvalget har herunder anbefalet, at fristen for formidling af dagsorden til kommunalbestyrelsens møder og det til sagernes bedømmelse fornødne materiale fastsættes til 4 hverdage før mødet.

Det er endvidere udvalgets anbefaling, at denne frist for formidling af dagsorden og materiale til kommunalbestyrelsens medlemmer alene skal kunne fraviges ved enighed i kommunalbestyrelsen, samt af kommunalbestyrelsens flertal, når sagen ikke kan udsættes.

Udvalget har overvejet, men har ikke fundet anledning til at opretholde den gældende adgang for et flertal i kommunalbestyrelsen til at fravige fristen for formidling af dagsorden og mødemateriale, når det (efter flertallets opfattelse) er åbenbart, at der umiddelbart kan tages stilling til sagen. Udvalget har herved navnlig lagt vægt på, at de omhandlede sager alle vil være sager, der tåler udsættelse, hvorfor der ikke synes at være noget væsentlig hensyn til flertallet eller til kommunens interesser, der taler imod at give mindretallet mulighed for at kræve sagen udsat.

Udvalget har endvidere anbefalet, at der fastsættes en bestemmelse i lov om kommunernes styrelse, hvorefter borgmesteren skal sørge for, at det fremgår af dagsordenen, hvis dagsordenen eller det fornødne materiale til sagens bedømmelse ikke har foreligget inden for fristen, og at begrundelsen for, at en sag ikke kan udsættes, ligeledes skal fremgå af dagsordenen. Herefter vil det enkelte medlem allerede ved gennemgangen af dagsordenen have anledning til at overveje, hvorvidt medlemmet vil protestere imod sagens behandling på kommunalbestyrelsens møde.

Normalt skal en eller flere udvalgsindstillinger foreligge i enhver sag, hvori kommunalbestyrelsen skal tage stilling. For sent foreliggende udvalgsindstillinger bør normalt ikke være anledning til, at lovens frist for formidling af mødemateriale til kommunalbestyrelsens medlemmer overskrides.

Med henblik på at sikre, at fristen for udsendelse af mødemateriale til kommunalbestyrelsens medlemmer ikke overskrides, har udvalget anbefalet, at der fastsættes regler om, at møder i økonomiudvalg og stående udvalg skal afholdes i så god tid inden møder i kommunalbestyrelsen, at eventuelle udvalgserklæringer kan udsendes til medlemmerne senest 4 hverdage før møder i kommunalbestyrelsen.

Udvalget har anbefalet, at der stilles krav om, at dagsorden og det fornødne materiale til sagerne bedømmelse *udsendes* til medlemmerne og ikke blot som det er tilfældet i dag, gøres tilgængeligt for medlemmerne. Udvalget har ikke fundet grundlag for at stille krav om, at mødematerialet skal formidles elektronisk, idet dette indebærer et krav om, at alle kommuner etablerer de hertil fornødne digitale løsninger.

Udvalget har anbefalet, at de ovenfor gengivne anbefalinger vedrørende frister for udsendelse af materiale mv. også skal gælde for ekstraordinære møder i kommunalbestyrelsen. Borgmesteren kan således kun indkalde til ekstraordinære møder med kortere varsel end 4 hverdage, såfremt den sag, der skal behandles, ikke kan udsættes, eller hvis der i øvrigt er enighed herom i kommunalbestyrelsen.

Udvalget har overvejet ændringer i reglerne om frister for formidling af sagsmateriale og om mindstekrav til indholdet af dette materiale i særlige kategorier af sager, der behandles af kommunalbestyrelsen, herunder i bevillingssager. Udvalget har imidlertid ikke fundet grundlag for at anbefale sådanne særlige regler. Udvalget har herved lagt vægt på, at lovgivningen allerede indeholder en række regler om disse spørgsmål.

Udvalget har endvidere navnlig lagt vægt på, at 4 hverdage – også i bevillingssager – må antages at være rimelig tid for medlemmerne til at sætte sig ind i materialet. Endvidere har udvalget lagt vægt på, at der også vil kunne opstå bevillingssager, hvor der med kort varsel er behov for kommunalbestyrelsens stillingtagen, og at der derfor i bevillingssager ligesom i andre typer af sager bør være mulighed for at behandle en sag, der ikke kan udsættes, selv om lovens frister ikke er overholdt.

Udvalget har ikke fundet grundlag for at stille supplerende krav til sagsmaterialet i bevillingssager, idet det allerede følger af de gældende regler, at sagen skal være således oplyst, at der er det fornødne grundlag for at tage stilling. Opfyldelse af disse krav vil kunne ske på

forskellig måde i forskellige sager. Det er derfor vanskeligt at opstille specifikke krav til oplysninger og materiale, som altid er relevant i alle bevillingssager, ud over de krav, som allerede følger af lovgivningen.

Udvalget har anbefalet, at både dagsorden og det fornødne materiale til sagernes bedømmelse udsendes til medlemmerne af de stående udvalg forinden udvalgenes møder. Udvalget har derimod ikke fundet, at der bør sættes frister herfor, idet den tid imellem kommunalbestyrelsens møder, som ikke medgår til udvalgsmøder og udsendelse af materiale til kommunalbestyrelsen, bør være til rådighed for en fleksibel tilrettelæggelse af det forberedende arbejde i kommunen.

3. Adgang til suspension/afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse

Udvalget har fået til opgave at vurdere behovet for at tydeliggøre de gældende regler for, under hvilke betingelser en borgmester kan suspenderes, ad hoc eller generelt, og eventuelt afsættes, samt hvorvidt proceduren herfor bør ændres, jf. herved udvalgets kommissorium, kapitel 1.2.

Bestemmelserne i § 66 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 885 af 29. august 2012) er sålydende:

"§ 66. Såfremt kommunalbestyrelsens formand eller et af de i § 64, stk. 2, nævnte magistratsmedlemmer vægrer sig ved at udføre en opgave, som er pålagt den pågældende ved denne lov eller kommunens styrelsesvedtægt, kan kommunalbestyrelsen udpege et af sine medlemmer til at varetage den pågældende opgave.

Stk. 2. Ved grov eller gentagen vægring med hensyn til udførelsen af de i stk. 1 nævnte opgaver kan kommunalbestyrelsen udpege et af sine medlemmer til at fungere som formand eller magistratsmedlem indtil videre. Den, der udpeges, overtager samtlige opgaver, som påhviler kommunalbestyrelsens formand eller det pågældende magistratsmedlem.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsens beslutning i henhold til stk. 2 skal straks forelægges økonomi- og indenrigsministeren til stadfæstelse. Beslutningen træder først i kraft, når den er stadfæstet af økonomi- og indenrigsministeren.

Stk. 4. Foreligger der en i henhold til stk. 3 stadfæstet beslutning om indskriden, skal kommunalbestyrelsen straks rejse sag ved domstolene til efterprøvelse af, om betingelserne for indskriden efter stk. 2 er til stede. Finder domstolene, at betingelserne for indskriden efter stk. 2 er til stede, anses formanden eller det pågældende magistratsmedlem som fritaget for sit hverv.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen kan med økonomi- og indenrigsministerens godkendelse beslutte, at der i de i stk. 1 og 2 nævnte tilfælde sker en nedsættelse af det vederlag, der ydes formanden eller det pågældende magistratsmedlem. Nedsættelsen kan, medmindre omstændighederne taler for et fuldstændigt bortfald, højst udgøre en tredjedel af vederlaget.

Sker der en retlig prøvelse i henhold til stk. 4, og denne ikke medfører fritagelse for hvervet, har formanden eller det pågældende magistratsmedlem krav på efterbetaling af forskellen mellem det fulde og det nedsatte vederlag."

§ 66 i lov om kommunernes styrelse blev indsat i loven ved lov nr. 629 af 23. december 1980 på baggrund af forslag i betænkning nr. 894/1980 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår mv., afgivet af et udvalg nedsat af indenrigsministeren.

Bestemmelserne giver kommunalbestyrelsen særlige indgrebsmuligheder over for en borgmester, der vægrer sig ved at udføre sine opgaver. Bestemmelsen i § 66, stk. 1, vedrører de tilfælde, hvor en vægring er af afgrænset karakter. Bestemmelsen giver kommunalbestyrelsen adgang til i sådanne tilfælde at overlade opgaven eller borgmesterens funktioner til et andet af sine medlemmer. Bestemmelsen i § 66, stk. 2, vedrører tilfælde, hvor vægringen er grov eller gentagen. Bestemmelsen giver kommunalbestyrelsen adgang til i sådanne tilfælde, hvis Økonomi- og Indenrigsministeriet stadfæster beslutningen, at suspendere borgmesteren.

Suspension af borgmesteren har og skal fortsat have undtagelsens karakter, jf. herom kapitel 3.1.2. og 3.1.3. og udvalgets kommissorium om en vurdering af behovet for at tydeliggøre de gældende regler for, under hvilke betingelser en borgmester kan suspenderes.

3.1. Gældende ret

Udvalget bemærker, at beskrivelsen af gældende ret om henholdsvis betingelserne for indgreb efter § 66 i lov om kommunernes styrelse, jf. kapitel 3.1.2.-3.1.3., og de processuelle rammer herfor, jf. kapitel 3.1.4., i høj grad hviler på administrativ praksis om § 66 i lov om kommunernes styrelse, jf. herved kapitel 3.1.1.5.

Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke foreligger domstolspraksis om bestemmelsen. Der er således ikke eksempler i praksis på, at Økonomi- og Indenrigsministeriet i medfør af § 66, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse endeligt har stadfæstet kommunalbestyrelsesbeslutninger truffet i medfør af lovens § 66, stk. 2, om grov eller gentagen vægring. Bestemmelsen i lovens § 66, stk. 4, om indbringelse af kommunalbestyrelsens beslutning truffet efter lovens § 66, stk. 2, for domstolene, har på denne baggrund aldrig været bragt i anvendelse.

3.1.1. Baggrund

3.1.1.1. Beskrivelse af kommunalbestyrelsen som øverste myndighed og af borgmesterens og udvalgsformændenes pligter og kompetencer

Kommunalbestyrelsen

Det følger af § 2, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, at kommunens anliggender styres af kommunalbestyrelsen. Det er herved fastslået, at kommunalbestyrelsen er kommunens øverste myndighed. Kommunalbestyrelsen har således det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed. Kommunalbestyrelsen er kompetent til at træffe afgørelse i enhver sag, som vedrører kommunen, og der er ikke andre kommunale organer, som har kompetence til at efterprøve kommunalbestyrelsens beslutninger.

Kommunalbestyrelsen skal drage omsorg for og føre tilsyn med, at kommunens forvaltning fungerer lovligt og tilfredsstillende.

Det følger af § 11, stk. 1, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse, at udvalgene og borgmesteren med de begrænsninger, som er fastsat i lovgivningen, i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger.

Borgmesteren

Borgmesteren varetager i medfør af lov om kommunernes styrelse rollerne som øverste daglige leder af administrationen, formand for kommunalbestyrelsen og formand for økonomiudvalget. Dertil har borgmesteren endvidere flere koordinerende beføjelser. Som følge af borgmesterens centrale rolle er borgmesterens loyale udførelse af hvervet en nødvendig forudsætning for kommunalbestyrelsens virke.

Borgmesteren har i udvalgsstyrede kommuner *den øverste daglige ledelse af hele kommunens administration*. Som følge af, at kommunens forvaltning betragtes som en og samme myndighed (enhedsforvaltning), varetager borgmesteren denne ledelsesbeføjelse på tværs af de stående udvalgs umiddelbare forvaltningsområder. Borgmesteren fordeler sagerne til de pågældende udvalg og drager omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer. Borgmesteren påser sagernes ekspedition og udfærdiger om fornødent forskrifter herfor, jf. lovens § 31, stk. 3. Borgmesteren sørger efter bestemmelsen endvidere for, at ingen udgift afholdes eller indtægt oppebæres uden fornøden bevilling. Derudover er det borgmesterens pligt at sørge for at sikre ekspeditionen og udførelsen af alle kommunalbestyrelsens lovligt trufne beslutninger.

Borgmesteren påser således, at enhver sag forinden sagens behandling i kommunalbestyrelsen sendes til det stående udvalg, under hvis umiddelbare forvaltningsområde sagen henhører, og at sagen forinden dens behandling i kommunalbestyrelsen tillige i det omfang, sagen vedfører kommunens økonomiske eller almindelige administrative forhold, forelægges for kommunens økonomiudvalg, jf. § 18, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse.

Borgmesteren sørger endvidere for en sådan organisatorisk tilrettelæggelse af forvaltningen, at kommunalbestyrelsen og de stående udvalg kan udøve deres tilsyn med forvaltningens virksomhed.

Det følger af § 31, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, at borgmesteren på kommunalbestyrelsens vegne kan afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller sager, som ikke giver anledning til tvivl. Bestemmelsen skal forstås snævert. Beføjelsen til at afgøre utvivlsomme sager omfatter alene sager, hvor borgmesteren anser sagen for utvivlsom og tillige skønner, at også alle de øvrige medlemmer af kommunalbestyrelsen anser sagen for utvivlsom.

Borgmesteren forbereder, indkalder og leder som formand for kommunalbestyrelsen kommunalbestyrelsens møder, jf. § 30 i lov om kommunernes styrelse. Borgmesteren sørger i den forbindelse 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, jf. lovens § 8, stk. 4. Borgmesteren har pligt til optagelse af et kommunalbestyrelsesmedlems rettidigt indgivne forslag på dagsordenen, jf. herved kommunalbestyrelsesmedlemmernes ret til efter lovens § 11, stk. 1, at indbringe ethvert spørgsmål om kommunes anliggender for kommunalbestyrelsen – den såkaldte initiativret.

Borgmesteren er endvidere *formand for økonomiudvalget*, jf. § 18, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Endelig varetager borgmesteren i sin rolle som formand for kommunalbestyrelsen *flere koordinerende funktioner* efter § 22, stk. 2, og § 31 a i lov om kommunernes styrelse. F.eks. har borgmesteren efter § 31 a, stk. 1, ret til at deltage i møder i udvalg uden stemmeret. Borgmesteren modtager endvidere bl.a. dagsorden og udskrift af beslutningsprotokollen for hvert møde. Borgmesterens adgang til at overvære udvalgsmøder har baggrund i hensynet til, at borgmesteren kan påse, at udvalgene følger de retningslinjer mv., som kommunalbestyrelsen eventuelt har fastsat for administrationen af et område. Overværelse af møderne kan også have betydning for, om borgmesteren vil sætte sagen på dagsordenen i kommunalbestyrelsen eller økonomiudvalget. Borgmesterens adgang til at overvære et møde kan endvidere have betydning for borgmesterens overvejelser om at benytte sin såkaldte indgrebsret, jf. lovens § 31 a, stk. 3. Borgmesteren har således efter denne bestemmelse adgang til at standse behandlingen af en under et udvalgs område hørende sag ved at pålægge udvalget at indbringe sagen for kommunalbestyrelsen uden unødigt ophold. Dette gælder dog ikke sager, hvor afgørelsen ved lov er henlagt til udvalget. Borgmesterens indgrebsret kan i øvrigt anvendes over for alle sager, og uanset på hvilket stadium af sagsbehandlingen sagerne befinder sig.

Borgmesteren underrettes endvidere forudgående om udvalgsformandens afgørelse på udvalgets vegne af sager, som ikke tåler opsættelse, og hvis afgørelse ikke ved lovgivningen er henlagt til udvalget, jf. § 22, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse.

Reglerne om vederlag mv. til borgmestre er med hjemmel i § 34 i lov om kommunernes styrelse fastsat i Økonomi- og Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 1461 af 19. december 2005 om vederlag, diæter, pension mv. for varetagelsen af kommunale hverv (vederlagsbekendtgørelsen). Reglerne om borgmesterens vederlæggelse forudsætter, at hvervet som borgmester varetages på fuld tid.

Udvalgsformændene

Det følger af § 17, stk. 1, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse, at der til varetagelse af den umiddelbare forvaltning nedsættes et økonomiudvalg samt et eller flere stående udvalg.

Det er fastsat i § 22, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, at de stående udvalg selv vælger deres formand. Borgmesteren er dog født formand for økonomiudvalget.

Valget af formand for de stående udvalg sker i det almindelige udvalgsstyre ved flertalsvalg. Loven indeholder ingen bestemmelse om udvalgsformændenes funktionsperiode, og et flertal af medlemmerne i et stående udvalg kan således til enhver tid vælge en ny udvalgsformand. Om de særlige styreformer – magistratsstyre og mellemformsstyre, herunder med delt administrativ ledelse – henvises til afsnittet herom nedenfor.

Udvalgsformanden er i sit virke undergivet udvalgets beslutninger, jf. § 22, stk. 3, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse. Udvalgsformanden forbereder, indkalder og leder udvalgets møder og drager omsorg for, at dets beslutninger indføres i beslutningsprotokollen, jf. lovens § 22, stk. 1, 3. pkt. Herudover kan formanden på udvalgets vegne afgøre sager, der ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl, jf. lovens § 22, stk. 2. Beføjelsen skal forstås snævert ligesom borgmesterens tilsvarende beføjelse. Er der tale om hastesager, hvis

afgørelse ikke ved lovgivningen er henlagt til udvalget, skal borgmesteren underrettes forudgående.

Mødeforberedelsen indebærer bl.a. forberedelse af udkast til udvalgets dagsorden og mødemateriale. Mødeforberedelsen kan dække et bredt spektrum af opgaver fra godkendelse af dagsordenen til inddragelse i den daglige sagsbehandling.

Ofte er det endvidere udvalgsformanden, der kommunikerer kommunens politik inden for sit/sine ansvarsområder og repræsenterer kommunen udadtil i de relevante sammenhænge. Endelig bidrager udvalgsformanden til den nødvendige tværgående koordination og kommunikation internt i kommunen.

Udvalgsformanden har imidlertid i modsætning til borgmesteren ikke noget ledelsesansvar af den kommunale forvaltning. Den øverste daglige ledelse af kommunens enhedsforvaltning varetages i udvalgsstyrede kommuner alene af borgmesteren. Udvalgsformanden har ikke pligt til at sørge for udførelsen af udvalgets beslutninger. Denne pligt påhviler borgmesteren.

Særlige styreformer

Mellemformsstyre uden delt administrativ ledelse (§ 65 i lov om kommunernes styrelse)

Mellemformsstyre efter § 65 i lov om kommunernes styrelse (for tiden alene Esbjerg Kommune) kan vælges af alle kommuner. Mellemformsstyret adskiller sig fra det almindelige udvalgsstyre ved, at udvalgsformændene sammen med borgmesteren obligatorisk har sæde i kommunens økonomiudvalg, der herved styrkes som det planlæggende og koordinerende organ.

Udvalgsformændene har ikke i kommuner med rent mellemformsstyre del i den administrative ledelse af kommunens forvaltning. Udvalgsformændene er i modsætning til det almindelige udvalgsstyre valgt ved forholdstalsvalg og kan ikke afsættes i kommunalbestyrelsens funktionsperiode. Rammerne for vederlaget for udvalgsformandshvervet er i denne styreform de samme som for formænd i kommuner med almindeligt udvalgsstyre.

Delt administrativ ledelse uden mellemformsstyre (§ 64 a i lov om kommunernes styrelse)

Frederiksberg, Københavns, Odense, Aalborg og Århus Kommuner har mulighed for at vælge udvalgsstyre med delt administrativ ledelse, jf. § 64 a i lov om kommunernes styrelse. Ingen af dem har dog valgt denne styreform uden mellemformsstyre.

Styreformen indebærer, at udvalgsformændene har del i den administrative ledelse, som i udvalgsstyrede kommuner alene tilkommer borgmesteren. Det ovenfor anførte om borgmesterens kompetencer og begrænsninger heri som øverste administrative leder gælder tilsvarende for udvalgsformændene som øverste administrative ledere af hver deres afdeling i kommuner med delt administrativ ledelse.

Udvalgsformændene er som i kommuner med almindeligt udvalgsstyre valgt ved flertalsvalg og kan afsættes i perioden, medmindre styreformen kombineres med mellemformsstyre, jf. herved umiddelbart nedenfor. Udvalgsformændene modtager vederlæggelse for et fuldtidshverv.

Mellemformsstyre med delt administrativ ledelse (§§ 64 a og 65 i lov om kommunernes styrelse)

Københavns, Odense og Aalborg Kommuner har mellemformsstyre med delt administrativ ledelse, jf. §§ 64 a og 65 i lov om kommunernes styrelse. Styreformen kan endvidere vælges af Frederiksberg og Århus Kommuner.

I denne styreform kombineres de særlige elementer, der følger dels af reglerne om mellemformsstyre, jf. lovens § 65, dels af reglerne om delt administrativ ledelse, jf. lovens § 64 a. Dette indebærer således dels, at udvalgsformændene sammen med borgmesteren obligatorisk har sæde i kommunens økonomiudvalg, dels at udvalgsformændene har del i den administrative ledelse, som i udvalgsstyrede kommuner alene tilkommer borgmesteren. Det ovenfor anførte om borgmesterens kompetencer og begrænsninger heri som øverste administrative leder gælder tilsvarende for udvalgsformændene som øverste administrative ledere af hver deres afdeling i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse.

Udvalgsformændene er valgt ved forholdstalsvalg og kan ikke afsættes i kommunalbestyrelsens funktionsperiode. Udvalgsformændene modtager vederlæggelse for et fuldtidshverv.

Udvalgsformændene benævnes i de kommuner, der har valgt denne styreform, (fag)borgmestre eller rådmænd.

Magistratsstyre (§ 64 i lov om kommunernes styrelse)

Århus kommune har magistratsstyre, jf. § 64 i lov om kommunernes styrelse. Styreformen kan også vælges af Frederiksberg, Københavns, Odense og Aalborg Kommuner.

For magistratskommuner gælder bl.a., at den umiddelbare forvaltning, der i udvalgsstyrede kommuner er henlagt til økonomiudvalget og de stående udvalg, varetages af borgmesteren og de øvrige medlemmer af magistraten (rådmænd) for hver deres afdeling.

Borgmesteren, der er formand for magistraten, og de øvrige medlemmer af magistraten varetager endvidere den administrative ledelse af hver deres afdeling. Det ovenfor anførte om borgmesterens kompetencer og begrænsninger heri som øverste administrative leder gælder i denne styreform tilsvarende for de øvrige medlemmer af magistraten som øverste administrative ledere af hver deres afdeling.

Magistratsmedlemmerne vælges efter kommunens styrelsesvedtægt, der er godkendt af Økonomi- og Indenrigsministeriet, ved forholdstalsvalg. Det antages, at magistratsmedlemmerne er valgt for funktionsperioden. Hvervet som magistratsmedlem er vederlagt som fuldtidshverv.

3.1.1.2. Princippet om borgmesterens uafsættelighed

Borgmesteren vælges af kommunalbestyrelsen på det konstituerende møde. Valget af borgmester sker ved flertalsvalg, jf. § 6, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse.

Det følger af § 6, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse, at valget af borgmester har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode.

Bag princippet om borgmesterens uafsættelighed i kommunalbestyrelsens valgperiode ligger hensynet til ro og kontinuitet i den kommunale forvaltning. Borgmesteren varetager centrale funktioner i kommunestyret, jf. kapitel 3.1.1.1., bl.a. koordinationen af den kommunale forvaltning. Det er således med fastsættelsen af de gældende regler tillagt stor betydning for effektiviteten i varetagelsen af disse funktioner, at der ikke i løbet af funktionsperioden kan opstå uro om borgmesterposten.

§ 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse er udtryk for en undtagelse til det grundlæggende princip om borgmesterens uafsættelighed i kommunalbestyrelsens funktionsperiode.

Princippet om borgmesterens uafsættelighed i funktionsperioden er omtalt af udvalget bag betænkning nr. 894/1980 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår mv. i forbindelse med udvalgets overvejelser om en adgang til suspension af borgmesteren på baggrund af politiske uoverensstemmelser i valgperiodens løb, jf. herved betænkningens kapitel 12.2.1. Udvalget fandt imidlertid, herunder under henvisning til den fare for kontinuiteten i kommunestyret, som dette ville medføre, ikke at kunne anbefale dette. Af betænkningen fremgår herom bl.a. følgende (s. 104):

"Hvis der i valgperiodens løb opstår egentlige, konkrete politiske uoverensstemmelser mellem borgmester og kommunalbestyrelsesflertal, synes en afsættelse af borgmesteren for en umiddelbar betragtning vel nok at være den mest nærliggende løsning.

En ret for kommunalbestyrelsen til at skifte borgmester i løbet af perioden vil imidlertid medføre en betydelig fare for kontinuiteten i kommunestyret, både på grund af udskiftningen af den daglige leder, og fordi en sådan ændring synes at måtte give anledning til overvejelser om en fuldstændig nykonstituering. Gevinsten ved større politisk bevægelighed på denne måde står derfor næppe mål med de ulemper, som ret dybtgående ændringer i de kommunale forvaltningsorganer på tilfældige tidspunkter i valgperioden medfører. En sådan udskiftningsret, parlamentarisme, kendes fra lovgivende organer, hvor kravene om fleksibilitet i form af tilpasning til skiftende flertal i den valgte forsamling imidlertid også vejer tungere end kravene om kontinuitet.

Et kontinuitetsbrud er ikke mindst uheldigt, fordi den kommunale forvaltning i høj grad er tilrettelagt ud fra på forhånd fastlagte budgetterings- og planlægningsperioder. Under alle omstændigheder synes en udskiftning derfor at burde sammenkædes med budgetperioderne, hvorfor en forkortelse af valgperioderne synes at være at foretrække, såfremt der ønskes større politisk bevægelighed. En sådan ordning giver dog ikke mulighed for umiddelbar indskriden fra kommunalbestyrelsens side, hvortil kommer, at manglende stabilitet og kontinuitet i de kommunalpolitiske organer under alle omstændigheder må forventes at medføre en forrykkelse af indflydelsen i den kommunale forvaltning til ugunst for de folkevalgte. Hyppigere udskiftninger og ændringer i de politiske organer vil medføre, at disse i højere grad må støtte sig til viden hos og rådgivning fra de ansatte, som i denne situation bliver alene om at repræsentere kontinuiteten i kommunalforvaltningen.

Nogenlunde tilsvarende betænkeligheder gør sig for så vidt gældende ved en ret for kommunalbestyrelsen til af politiske grunde at overlade borgmesterens ekspedition af bestemte sager til andre..."

Foruden borgmesteren gælder det i kommuner med mellemformsstyre efter § 65 i lov om kommunernes styrelse, at valget af udvalgsformænd har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode, jf. bestemmelsens stk. 2, sidste pkt., herunder hvor udvalgsformændene har del i den øverste administrative ledelse, jf. lovens § 64 a. Baggrunden herfor er, at udvalgsformændene i modsætning til i kommuner med almindeligt udvalgsstyre er valgt ved forholdstalsvalg.

Tilsvarende antages det, at magistratsmedlemmer – som ligeledes vælges ved forholdstalsvalg – er valgt med virkning for funktionsperioden.

Udvalgsformænd med del i den administrative ledelse i kommuner, der efter § 64 a i lov om kommunernes styrelse har valgt denne styreform, uden at dette er kombineret med mellemformsstyre efter lovens § 65, kan derimod i lighed med udvalgsformænd i kommuner med almindeligt udvalgsstyre til enhver tid afsættes af et flertal af udvalget, jf. herved lovens § 22, stk. 1, jf. kapitel 3.1.1.1.

3.1.1.3. Den historiske baggrund for bestemmelsen i § 66 i lov om kommunernes styrelse

§ 66 i lov om kommunernes styrelse blev indsat på baggrund af en konkret sag fra Københavns Kommune, hvor et magistratsmedlem havde nægtet at udføre en beslutning fra Borgerrepræsentationen inden for magistratsmedlemmets afdeling.

Bestemmelsen er i overensstemmelse med forslaget i betænkning nr. 894/1980 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår mv.

3.1.1.4. Overordnede hensyn bag bestemmelsen

Det overordnede hensyn bag bestemmelsen i § 66 i lov om kommunernes styrelse er, at sikre effektiviteten og funktionsdygtigheden i det kommunale styrelsessystem mod borgmesterens misbrug af de beføjelser og kompetencer, som borgmesteren er tillagt i medfør af loven. Der henvises til betænkning 894/1980, s. 103 ff. samt forarbejderne til bestemmelsen, jf. herved Folketingstidende 1980-1981, Tillæg A, spalte 442.

Således har udvalget bag betænkning 894/1980, s. 102 ff., redegjort for sine overvejelser om kommunalbestyrelsens tvangsmidler til sikring af, at kommunalforvaltningen fungerer i overensstemmelse med lovgivningen og forskrifterne. Af udvalgets konklusion, s. 107 f., fremgår bl.a., udvalget ikke fandt, at der burde indføres en ret for kommunalbestyrelsen til at afsætte borgmesteren, hverken for resten af valgperioden, for et vist kortere tidsrum eller ved udførelse af enkelte beslutninger, hvis indgrebet alene ønskes foretaget på grund af politiske uoverensstemmelser.

Om princippet om borgmesterens uafsættelighed i situationer, hvor borgmesteren ikke loyalt varetager sine funktioner, har udvalget bl.a. anført følgende (s. 105):

"Hvis et modsætningsforhold mellem kommunalbestyrelse og borgmester imidlertid giver sig udslag i, at borgmesteren ikke loyalt varetager sine funktioner, herunder ved udførelsen af kommunalbestyrelsesbeslutningerne, men måske tværtimod obstruerer disse, er

uafsættelighed omvendt en medvirkende faktor til en løbende konfliktsituation, som i høj grad vil true netop ro og kontinuiteten i kommunen.

Med andre ord er den ovenfor anførte argumentation for borgmesterens uafsættelighed ikke længere relevant, hvis borgmesteren af den ene eller anden grund direkte forsømmer sine embedsfunktioner.

En sådan konflikt anfægter klart effektiviteten i det kommunale styrelsessystem, og den må derfor kunne finde sin løsning inden for lovgivningens rammer."

Endvidere anfører udvalget bl.a. følgende (s. 107):

"Hvis borgmesteren derimod gør sig skyldig i forsættelige embedsforsømmelser, f.eks. hvis en politisk uoverensstemmelse giver sig udslag i, at kommunalbestyrelsens beslutninger ikke føres ud i livet, er det af afgørende betydning for det kommunale styrelsessystems effektivitet, at der kan gribes ind."

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i § 66 i lov om kommunernes styrelse, at det er fundet fornødent at sondre mellem tilfælde, hvor vægringen er af afgrænset karakter, og de tilfælde, hvor den er grov eller gentagen, jf. herved Folketingstidende 1980-1981, tillæg A, spalte 477. Af de specielle bemærkninger til lovens § 66, stk. 1 og 2, fremgår således bl.a. følgende:

"Det er fundet fornødent at sondre mellem de tilfælde, hvor vægringen er af afgrænset karakter, og de tilfælde, hvor den er grov eller gentagen. I det første tilfælde kan hensynet til kommunalforvaltningens funktion efter udvalgets opfattelse tilgodeses, når kommunalbestyrelsen konkret kan overlade funktionerne til et andet af sine medlemmer. Bliver forsømmeligheden imidlertid af grov eller gentagen karakter, synes det ikke rimeligt at lade den pågældende hvervsindehaver fortsætte. I så fald er der behov for det meget kraftigere reaktionsmiddel, som suspension og eventuelt efterfølgende afsættelse er..."

Der kan endvidere henvises til betænkning 894/1980 s. 106.

Om processen herfor anfører udvalget bag betænkning 894/1980 følgende (s. 107):

"Da et sådant indgreb imidlertid er af overordentlig alvorlig karakter, er det udvalgets opfattelse, at kommunalbestyrelsens beslutning straks bør forelægges indenrigsministeren til stadfæstelse. En bestemmelse herom må efter udvalgets opfattelse gå ud på, at indenrigsministeren udøver et selvstændigt skøn med hensyn til, om suspension efter de foreliggende omstændigheder kan og bør gennemføres. Suspensionen kan først træde i kraft efter indenrigsministerens stadfæstelse.

Der bør endvidere efter udvalgets opfattelse bestå en pligt for kommunalbestyrelsen til herefter at indbringe spørgsmålet om suspension for domstolene, med henblik på en efterprøvelse af, om borgmesterens forsømmelighed har været af en sådan karakter, at suspension har været berettiget. I forbindelse med reglerne om suspension må der tillige tilvejebringes den fornødne hjemmel til, at domstolsprøvelsen kan have til resultat, at borgmesteren fritages fra sit embede, hvis suspensionen findes at have været berettiget.

For den borgmester, som rammes af suspension, vil en sådan pligt tillige sikre ham en retlig efterprøvelse af suspensionen samt en afklaring af hans embedsforhold. Hvor

kommunalbestyrelsens indgreb ikke har været en suspension, men blot bestået i, at borgmesterens eller rådmandens funktioner i en sag er overdraget til andre, har den pågældende naturligvis også en mulighed for på eget initiativ at få dette spørgsmål afklaret ved en domstolsprøvelse af kommunalbestyrelsens beslutning. Kommunalbestyrelsens beslutning vil endvidere kunne indbringes for tilsynsmyndigheden, som i medfør af styrelseslovens § 61[nu § 50 a] eventuelt vil kunne sætte beslutningen ud af kraft..."

Bestemmelsen i § 66 i lov om kommunernes styrelse er udformet i overensstemmelse med udvalgets forslag hertil, jf. betænkning 894/1980, kapitel VIII.

3.1.1.5. Praksis vedrørende § 66 i lov om kommunernes styrelse

Nedenfor følger en gennemgang af praksis fra henholdsvis de kommunale tilsynsmyndigheder vedrørende kommunalbestyrelsens beslutninger om overdragelse af borgmesterens funktioner i en enkeltsag til andre, jf. § 66, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, henholdsvis Økonomi- og Indenrigsministeriet i sager om stadfæstelse, jf. lovens § 66, stk. 3, af kommunalbestyrelsesbeslutninger truffet i medfør af lovens § 66, stk. 2, om suspension af borgmesteren i tilfælde af grov eller gentagen vægring.

Der foreligger ikke eksempler i praksis på, at Økonomi- og Indenrigsministeriet i medfør af § 66, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse endeligt har stadfæstet kommunalbestyrelsesbeslutninger truffet i medfør af lovens § 66, stk. 2, om grov eller gentagen vægring. Bestemmelsen i lovens § 66, stk. 4, om indbringelse af kommunalbestyrelsens beslutning truffet efter lovens § 66, stk. 2, for domstolene, har på denne baggrund aldrig været bragt i anvendelse.

Tilsynsrådet for Nordjyllands Amts udtalelse af 20. marts 1984

Tilsynsrådet for Nordjyllands Amt udtalte, at en kommunalbestyrelse ikke havde handlet i strid med lovgivningen ved i medfør af bestemmelsen i § 66, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, at udpege viceborgmesteren til at udføre kommunalbestyrelsens beslutning om tjenestefritagelse og varsling af afsked af en sekretariatschef, da borgmesteren vægrede sig ved at udføre beslutningen (Tilsynsrådets j.nr. 089-2-99-7-1983).

Indenrigsministeriets brev af 20. januar 1989 til Københavns Magistrat

Københavns Borgerrepræsentation havde pålagt et magistratsmedlem at tilbagekalde en instruks til sin magistratsafdeling om at opsig kommunens kontrakter med et bestemt firma, hvilket pålæg det pågældende magistratsmedlem ikke efterkom.

Indenrigsministeriet udtalte ved brev af 20. januar 1989 til Københavns Magistrat, at magistraten efter ministeriets opfattelse måtte tage skridt til, at der sikres en udførelse af borgerrepræsentationens beslutning, om fornødent ved at magistraten udpegede et af sine øvrige medlemmer til at varetage den pågældende opgave. Ministeriet henviste i den forbindelse til bestemmelsen i § 53 a, stk. 2, i den dagældende lov om Københavns Kommunes styrelse. Bestemmelsen gav magistraten mulighed for ved vægring fra et magistratsmedlems side at udpege et af sine øvrige medlemmer til at varetage den pågældende opgave (j.nr. 1070/0100-1/1988, 1. k.kt.).

Indenrigsministeriets brev af 6. maj 1998 til Bydelsrådet på Indre Østerbro

Bydelsrådet på Indre Østerbro forelagde sin beslutning om suspension efter § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse af bydelsrådets formand til Indenrigsministeriets stadfæstelse efter lovens § 66, stk. 3. Bydelsrådets beslutning om suspension af formanden var begrundet i tre forhold: At formanden ikke som pålagt mødte op til et møde med personalet på et nærmere bestemt tidspunkt, at formanden ikke havde taget initiativer, der var fastlagt i en handlingsplan, og at formanden efter bydelsrådets opfattelse generelt havde udvist manglende leder- og samarbejdsevner.

Indenrigsministeriet fandt ikke grundlag for at stadfæste bydelsrådets beslutning om suspension af bydelsrådsformanden. Ministeriet fandt således ikke grundlag for at antage, at den manglende opfyldelse af bydelsrådets pålæg om at give fremmøde med personalet en bestemt dag skyldtes et ønske om at modarbejde bydelsrådets beslutning. Ministeriet fandt ligeledes ikke grundlag for at fastslå, at der forelå vægring fra bydelsrådsformandens side med hensyn til udmøntning af handleplanen. Ministeriet lagde herved vægt på, at bydelsrådet ikke i forbindelse med suspensionen af bydelsrådsformanden havde angivet, hvilke konkrete pålæg i handlingsplanen, som bydelsrådsformanden havde forsømt at opfylde bortset fra et enkelt punkt. Endelig bemærkede ministeriet, at det forhold, at bydelsrådsformanden efter bydelsrådets opfattelse havde udvist manglende ledelses- og samarbejdsevner, ikke kunne karakteriseres som en vægring, idet en vægring måtte forudsætte, at der forelå en forsætlig handling eller undladelse (j.nr. 1998/1071/103-1, 1. k.kt.).

Indenrigs- og Sundhedsministeriets foreløbige afgørelse af 6. maj 2002 til borgmesteren i Farum Kommune

Byrådet i Farum Kommune besluttede den 20. marts 2002 i medfør af § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, at suspendere borgmesteren.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet tilkendegav ved foreløbig afgørelse af 6. maj 2002, at ministeriet agtede at stadfæste kommunalbestyrelsens beslutning. Det var således ministeriets opfattelse, at borgmesteren groft og gentagne gange havde vægret sig med hensyn til udførelse af opgaver, som var pålagt ham ved lov om kommunernes styrelse eller kommunalbestyrelsens beslutning, og at denne vægring var omfattet af lovens § 66, stk. 2.

Der var dels tale om vægring ved at forelægge optagelsen af et lån på 250 mio. kr. for kommunalbestyrelsen, dels tale om vægring ved at udarbejde retvisende oversigter over kommunens likviditet, dels vægring ved at optage et kommunalbestyrelsesmedlems dagsordenspunkt på dagsordenen. Ministeriet lagde vægt på den indbyrdes sammenhæng mellem de tre tilfælde: Det var således efter ministeriets opfattelse en skærpende omstændighed i forhold til vurderingen af handlingernes og undladelsernes karakter, at der i alle tre tilfælde var tale om vægring, der knyttede sig til kommunalbestyrelsesmedlemmernes adgang til indsigt i kommunens økonomiske forhold.

Det var ministeriets opfattelse, at forsømmelserne alle var egnede til at skabe uklarhed for kommunalbestyrelsesmedlemmerne om kommunens faktiske økonomiske forhold, hvorved kommunalbestyrelsesmedlemmerne ikke havde været i besiddelse af det fulde grundlag for at anvende et af de fundamentale kommunalpolitiske styringsredskaber – den kommunale

økonomi, og at de nævnte forsømmelser udgjorde en væsentlig hindring for effektiviteten af det kommunale styrelsessystem i kommunen.

Ministeriet fandt derimod ikke grundlag for at fastslå, at der forelå vægring i forhold til yderligere tre forhold, som kommunalbestyrelsen havde anført som baggrund for suspensionsbeslutningen. Ifølge kommunalbestyrelsen skulle borgmesteren have vægret sig ved at udmønte kommunalbestyrelsens beslutning om, at en mindretalsgruppes synspunkter vedr. udformningen af dagsordener skulle indgå i det fremtidige arbejde vedr. udformningen af alle dagsordener. Beslutningen indeholdt imidlertid ikke præcise krav til dagsordenernes udformning. Borgmesteren skulle endvidere have vægret sig ved at udføre kommunalbestyrelsens beslutning om, at borgmesteren snarest muligt skulle forelægge en rapport for økonomiudvalget. Beslutningen indeholdt imidlertid ikke en præcis frist herfor. Borgmesteren skulle endelig have vægret sig ved kommunalbestyrelsens beslutning om, at borgmesteren til hvert økonomiudvalgs møde skulle udarbejde oversigter over kommunens likviditet. Det fremgik imidlertid ikke klart af beslutningen, at denne indeholdt et krav om skriftlige oversigter.

Ministeriet traf ikke endelig afgørelse i sagen, idet borgmesteren forinden søgte og fik fritagelse for sit hverv (j.nr. 2002/1071/207-1, 1. k.kt.).

3.1.2. Fælles betingelser for indgreb efter § 66, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse om ad hoc suspension og stk. 2 om generel suspension

3.1.2.1. Hvem skal indgrebet rettes imod?

De indgrebsmuligheder, som § 66 i lov om kommunernes styrelse hjemler, retter sig mod borgmesteren samt for kommuner med magistratsstyre efter lovens § 64 mod magistratsmedlemmer, der vægrer sig ved at udføre deres opgaver.

Det følger endvidere af § 64 a, stk. 3, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse, at reglerne i lovens § 66 tillige finder anvendelse på udvalgsformænd i kommuner med delt administrativ ledelse. Det må på baggrund af sammenhængen med bestemmelsen i § 64 a, stk. 3, 1., pkt., hvorefter delt administrativ ledelse kan kombineres med mellemformsstyre efter lovens § 65, antages, at § 66 alene finder anvendelse, hvor denne kombination foreligger, og ikke hvor der alene er valgt delt administrativ ledelse uden, at dette er kombineret med mellemformsstyre. Dette resultat har endvidere reale grunde for sig, idet de sidstnævnte udvalgsformænd efter lovens § 22, stk. 1, til enhver tid vil kunne afsættes af et flertal af udvalget. Der er således ikke her behov for regler om suspension af udvalgsformanden. Resultatet har endvidere støtte i forarbejderne til lovens § 64 a. Af de specielle bemærkninger til lovens § 64 a, stk. 3, fremgår således bl.a. følgende:

"Udvalgsformændene er valgt for kommunalbestyrelsens funktionsperiode, og udvalgene kan således ikke – som i det almindelige udvalgsstyre – frit vælge en anden formand. Det er på denne baggrund nødvendigt at sikre, at kommunalbestyrelsen har samme indgrebsmuligheder over for en udvalgsformand som over for borgmesteren og magistratsmedlemmer, jf. henvisningen til § 66..."

Ved muligheden for anvendelsen af § 66 i lov om kommunernes styrelse på udvalgsformænd i kommuner med delt administrativ ledelse sikres varetagelsen af den administrative ledelsesfunktion.

Bestemmelsen var endvidere i betænkning 894/1980 og i lovforslaget til kommunestyrelseslovens § 66 foreslået at finde anvendelse på udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre, som blev foreslået indført ved samme lejlighed, jf. herved lovforslagets § 1, nr. 23.

Af betænkning 894/1980 fremgår herom følgende (s. 103):

"I kommuner, som eventuelt indfører den foreslåede mellemform mellem udvalgsstyre og magistratsstyre, som omtales i kapitel ..., bør tilsvarende regler dog gælde udvalgsformændene. Ganske vist kan behovet her ikke i samme grad begrundes i hensynet til, at kommunen kan fungere, idet også disse udvalgsformænd er undergivet deres udvalgs beslutninger, men begrundelsen er her, at de af mangel på sanktionsmuligheder og på grund af uafsættelighed vil kunne obstruere udvalgsarbejdet samt kunne modtage betydelige vederlag trods forsømmelighed i deres kommunale hverv."

Udvalgsformændene var i den foreslåede mellemformsstyremodel givet mulighed for fuldtidsvederlæggelse. Forslaget om indførelse af mellemformsstyre – og dermed også forslaget om anvendelsen af den foreslåede § 66 på udvalgsformænd i denne styreform – udgik imidlertid under Folketingets behandling af lovforslaget. Der blev ikke i forbindelse med indførelsen af mellemformsstyret i 1993 (lov nr. 259 af 6. maj 1993) indsat en bestemmelse om, at bestemmelsen i lov om kommunernes styrelse om suspension af borgmesteren tillige finder anvendelse på udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre. Spørgsmålet herom er ikke omtalt i bemærkningerne til bestemmelsen om mellemformsstyre eller under folketingsbehandlingen af det pågældende lovforslag. Udvalgsformændene er i den gældende mellemformsstyremodel ikke givet mulighed for særlig vederlæggelse.

Af fremstillingstekniske grunde er der i det følgende anvendt betegnelsen "borgmester" som omfattende de personer, som indgrebsmulighederne i § 66 i lov om kommunernes styrelse, jf. ovenfor, kan rettes mod.

3.1.2.2. Vægning og vægningens genstand

Det fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen i § 66 i lov om kommunernes styrelse, at der ved vægning forstås "aktiv eller passiv modstand mod at medvirke ved udførelsen af kommunalbestyrelsesbeslutninger", jf. Folketingstidende 1980-1981, Tillæg A, side 476.

Det følger af § 66 i lov om kommunernes styrelse, at vægning ved udførelsen af de opgaver, som er pålagt den pågældende borgmester ved lov om kommunernes styrelse eller ved kommunens styrelsesvedtægt kan medføre et eventuelt indgreb over for borgmesteren efter bestemmelsens stk. 1 eller stk. 2.

Det følger af § 11, stk. 1, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse, at borgmesteren med de begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen, i enhver henseende er undergivet

kommunalbestyrelsens beslutninger. Derudover er det borgmesterens pligt at sikre ekspeditionen og udførelsen af alle kommunalbestyrelsens beslutninger. Dette indebærer, at vægring ved udførelsen af en beslutning truffet af kommunalbestyrelsen, som borgmesteren efter kommunestyrelsesloven er pligtig at efterleve, er omfattet af lovens § 66.

Der kan i den forbindelse henvises til den i kapitel 3.1.1.5. nævnte udtalelse af 20. marts 1984 fra Tilsynsrådet for Nordjyllands Amt om vægring ved at udføre en beslutning truffet af kommunalbestyrelsen om tjenestefritagelse og varsling af afsked af en sekretariatschef. Der kan endvidere henvises til Indenrigsministeriets brev af 20. januar 1989 til Københavns Magistrat om et magistratsmedlems vægring ved at efterkomme Borgerrepræsentationens pålæg om opsigelse af nogle nærmere bestemte kontrakter med et bestemt firma.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har endvidere ved sin foreløbige afgørelse af 6. maj 2002 til borgmesteren i Farum Kommune, udtalt om vægringens genstand, at det efter ministeriets opfattelse ikke er en betingelse for at anvende bestemmelsen i § 66 i lov om kommunernes styrelse, at borgmesterens vægring retter sig mod kommunalbestyrelsens beslutning. Ministeriet udtalte således, at bestemmelsen efter ministeriets opfattelse også finder anvendelse i andre tilfælde, hvor borgmesteren har vægret sig ved at udføre de opgaver, som er pålagt borgmesteren i kommunestyrelsesloven, herunder opgaver, der vedrører forholdet mellem borgmesteren og andre organer i kommunestyret. Ministeriet udtalte, at dette også gælder opgaver, som borgmesteren efter kommunestyrelsesloven skal udføre af egen drift, dvs. uden forudgående anmodning fra andre.

Ministeriet lagde herved vægt på bestemmelsens ordlyd samt bestemmelsens formål, at sikre effektiviteten og funktionsdygtigheden i det kommunale styrelsessystem, lige som ministeriet tillagde det betydning, at vægring i forhold til kommunalbestyrelsesbeslutninger en række steder i betænkning 894/1980 alene er anført som eksempler på forskrifter, som en borgmester kan tænkes at vægre sig i forhold til. Det forhold, at det i forarbejderne til bestemmelsen er anført, at vægring skal forstås som aktiv eller passiv modstand mod at medvirke ved udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger, måtte forstås som en definition af vægringsbegrebet (aktiv eller passiv modstand) frem for en definition af vægringens genstand.

Ministeriet antog som følge heraf, at borgmesterens vægring ved at drage omsorg for, at en beslutning om optagelse af et lån blev forelagt kommunalbestyrelsen til beslutning forud for lånets optagelse, jf. § 41, jf. § 31, stk. 2 (nu stk. 3), i lov om kommunernes styrelse var omfattet af lovens § 66. Ministeriet antog endvidere, at borgmesterens retsstridige aflysning af et ordinært kommunalbestyrelsesmøde, uanset at et medlem af kommunalbestyrelsen rettidigt havde ønsket at få en sag optaget på dagsordenen for det pågældende møde, var omfattet af lovens § 66.

Der henvises til lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Hans B. Thomsen m. fl., DJØF, 2010, s. 599 f.

3.1.2.3. Klarhed over forpligtelsens indhold

Det er en betingelse for anvendelse af indgrebsmulighederne i § 66 i lov om kommunernes styrelse, at det fremgår af loven eller af kommunalbestyrelsens beslutning, hvorledes den opgave, som vægringen vedrører, skal føres ud i livet. Dette indebærer, at det skal fremgå af

loven eller af kommunalbestyrelsens beslutning, hvilke pligter der påhviler borgmesteren, og det skal konstateres, at borgmesteren har undladt at udføre disse pligter. Der henvises til lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Hans B. Thomsen m. fl., DJØF, 2010, s. 601 f.

Indenrigsministeriet fandt ved det i kapitel 3.1.1.5. nævnte brev af 6. maj 1998 til Bydelsrådet på Indre Østerbro bl.a. ikke grundlag for at fastslå, at der forelå vægring fra bydelsrådsformandens side med hensyn til udmøntning af en handleplan. Ministeriet lagde herved vægt på, at bydelsrådet ikke i forbindelse med suspensionen af bydelsrådsformanden havde angivet, hvilke konkrete pålæg i handlingsplanen, som bydelsrådsformanden havde forsømt at opfylde bortset fra et enkelt punkt.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet fandt ved den i kapitel 3.1.1.5. nævnte foreløbige afgørelse af 6. maj 2002 til borgmesteren i Farum Kommune, ikke grundlag for at fastslå, at borgmesteren havde vægret sig ved at rette sig efter kommunalbestyrelsens beslutning om, at en mindretalsgruppes synspunkter vedrørende udformning af dagsordenen skulle indgå i det fremtidige arbejde vedrørende udformning af alle dagsordener, idet beslutningen ikke indeholdt præcise krav til dagsordenernes udformning.

Endvidere fandt ministeriet ikke grundlag for at fastslå, at borgmesteren havde vægret sig ved at udføre kommunalbestyrelsens beslutning om, at borgmesteren snarest muligt skulle forelægge en rapport for økonomiudvalget, idet beslutningen ikke indeholdt en præcis frist herfor.

Hersker der i det konkrete tilfælde tvivl om, hvorvidt der foreligger vægring, vil kommunalbestyrelsen kunne medvirke til en afklaring heraf, f.eks. gennem en beslutning, som pålægger den pågældende borgmester en nærmere fastlagt opgave til varetagelse inden for et bestemt tidsrum, jf. indenrigsministerens besvarelse af Kommunaludvalgets spørgsmål nr. 17 under behandlingen af lovforslaget, jf. Folketingstidende 1080-1981, Tillæg B, spalte 1812.

Endvidere indgår ved fortolkningen af en kommunalbestyrelsesbeslutning ikke blot beslutningens skriftlige form, men også de forudsætninger, kommunalbestyrelsesmedlemmerne knytter til beslutningen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet fandt ved den i kapitel 3.1.1.5. nævnte foreløbige afgørelse af 6. maj 2002 til borgmesteren i Farum Kommune, således ikke fuldt tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at en kommunalbestyrelsesbeslutning om, at borgmesteren til hvert økonomiudvalgsmøde skulle udarbejde oversigter over kommunens likviditet, indeholdt et krav om skriftlige oversigter. Ved fortolkningen af den pågældende kommunalbestyrelsesbeslutning lagde ministeriet vægt på, at der ikke blev protesteret over, at borgmesteren på fire møder gav økonomiudvalget de ønskede oplysninger mundtligt.

3.1.2.4. Forsætskrav

I betænkning 894/1980, s. 107, er i udvalgets konklusion anført, at hvis borgmesterens embedsforsømmelse er forsætlig, f.eks. hvis en politisk uoverensstemmelse giver sig udslag i, at kommunalbestyrelsens beslutninger ikke føres ud i livet, er det af afgørende betydning for det kommunale styrelsessystems effektivitet, at der kan gribes ind.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen i § 66 i lov om kommunernes styrelse, at der ved vægring forstås "aktiv eller passiv modstand mod at medvirke ved udførelsen af kommunalbestyrelsesbeslutninger", jf. Folketingstidende 1980-1981, Tillæg A, side 476.

Borgmesteren skal således ved sin handling eller undladelse bevidst have forsømt sine pligter efter lov om kommunernes styrelse eller kommunens styrelsesvedtægt. Der henvises til lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Hans B. Thomsen m. fl., DJØF, 2010, s. 602 f.

Fra den i kapitel 3.1.1.5. nævnte praksis kan bl.a. henvises til Indenrigsministeriets brev af 6. maj 1998 til Bydelsrådet på Indre Østerbro. Indenrigsministeriet fandt heri ikke grundlag for at stadfæste bydelsrådets beslutning om suspension af bydelsrådsformanden, herunder fordi ministeriet ikke fandt grundlag for at antage, at manglende opfyldelse af bydelsrådets pålæg om at give fremmøde med personalet en bestemt dag skyldtes et ønske om at modarbejde bydelsrådets beslutning. Endvidere fandt ministeriet, at det forhold, at bydelsrådsformanden efter bydelsrådets opfattelse havde udvist manglende ledelses- og samarbejdsevner, ikke kunne karakteriseres som en vægring, idet en vægring måtte forudsætte, at der forelå en forsætlig handling eller undladelse.

Endvidere kan henvises til Indenrigs- og Sundhedsministeriets i kapitel 3.1.1.5. nævnte foreløbige afgørelse af 6. maj 2002 til borgmesteren i Farum Kommune, hvori ministeriet bl.a. fandt, at borgmesterens vægring ved dels at forelægge optagelsen af et lån på 250 mio. kr. for kommunalbestyrelsen, dels at udarbejde retvisende oversigter over kommunens likviditet, dels at optage et kommunalbestyrelsesmedlems dagsordenspunkt på dagsordenen kunne henføres til borgmesteren som forsætlige handlinger. Derimod fandt ministeriet ikke grundlag for at fastslå, at borgmesteren havde vægret sig ved at udføre den opgave, som kommunalbestyrelsen havde pålagt ham om at fremsætte forslag til retningslinjer for en regelmæssig og systematisk budgetoplysning, henset til, at det ikke umiddelbart kunne afvises, at vanskeligheder ved at implementere kommunens it-system kunne være skyld i de skete forsinkelser.

3.1.3. Yderligere forudsætninger for generel suspension, § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse

3.1.3.1. Fremadrettet og bagudrettet vægring

Det er antaget i Økonomi- og Indenrigsministeriets praksis, at bestemmelsen i § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse finder anvendelse både i tilfælde, hvor vægringen kan karakteriseres som fremadrettet, og i tilfælde, hvor vægringen kan karakteriseres som bagudrettet.

Således udtalte Indenrigs- og Sundhedsministeriet i den i kapitel 3.1.1.5. nævnte foreløbige afgørelse af 6. maj 2002 til borgmesteren i Farum Kommune, herom, at det var ministeriets opfattelse, at bestemmelsen i § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse kan anvendes i tilfælde, hvor den grove eller gentagne vægring kan karakteriseres som fremadrettet, dvs. tilfælde, hvor borgmesterens vægring vil kunne afhjælpes ved at suspendere borgmesteren og dermed overlade den eller de opgaver, der danner grundlag for vægringen, til en anden.

Ministeriet udtalte endvidere, at det var ministeriets opfattelse, at bestemmelsen også efter en konkret vurdering kan anvendes, hvor den grove eller gentagne vægring kan karakteriseres som bagudrettet, dvs. i tilfælde, hvor den konkrete handling eller undladelse, hvorved borgmesteren har vægret sig ved at udføre en opgave, der er pålagt denne efter lov om kommunernes styrelse eller kommunens styrelsesvedtægt, er afsluttet på tidspunktet for kommunalbestyrelsens suspensionsbeslutning, og hvor borgmesterens vægring derfor ikke kan afhjælpes ved at udpege et andet medlem til at varetage opgaven. Ministeriet lagde her ved vægt på, at suspension efter bestemmelsens ordlyd ikke er betinget af, at den begrænsede overladelse af opgaver eller funktioner efter stk. 1 kan anvendes, ligesom en sådan begrænsning af bestemmelsens anvendelsesområde ville være i strid med bestemmelsens formål, at sikre effektiviteten og funktionsdygtigheden i det kommunale styrelsessystem.

3.1.3.2. Grov eller gentagen vægring

Det er i § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse fastsat som en betingelse for generel suspension af borgmesteren, at vægringen er grov eller gentagen.

Om baggrunden for en adgang for kommunalbestyrelsen til at suspendere borgmesteren generelt – eventuelt efterfulgt af afsættelse – er i de specielle bemærkninger til § 66 i lov om kommunernes styrelse anført, at det i tilfælde af grov eller gentagen vægring ikke synes rimeligt at lade den pågældende hvervsindehaver fortsætte. I så fald er der behov for det meget kraftigere reaktionsmiddel, som suspension og eventuelt efterfølgende afsættelse er, jf. Folketingsstidende 1980-1981, Tillæg A, spalte 477.

Det må bero på en konkret vurdering, om borgmesterens vægring ved at udføre en opgave, som er pålagt den pågældende ved lov om kommunernes styrelse eller kommunens styrelsesvedtægt, kan betegnes som grov eller gentagen. Det er ikke muligt generelt at fastlægge, hvad der mindst skal til for at vægringen er grov, men formuleringen forudsætter, at der er en høj grad af dadelværdighed forbundet med forsømmelsen. Der henvises til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Hans B. Thomsen m. fl., DJØF, 2010, s. 606 ff.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet udtalte ved den i kapitel 3.1.1.5. nævnte foreløbige afgørelse¹ af 6. maj 2002 til borgmesteren i Farum Kommune, herom følgende under ministeriets beskrivelse af den generelle rækkevidde af bestemmelsen i § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse:

"På baggrund af formålet med bestemmelsen vil ministeriet ved vurderingen af vægringens grovhed navnlig tillægge det betydning, i hvilket omfang vægringen har hindret eller hindrer effektiviteten og funktionsdygtigheden i det kommunale styrelsessystem.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet vil endvidere i forbindelse med vurderingen af, om vægringen er grov eller gentagen skulle påse, at suspensionen hviler på et sagligt grundlag, og ministeriet vil i den forbindelse skulle foretage en vurdering af, om en suspension står i et rimeligt forhold til den forsømmelse, som borgmesterens vægring er udtryk for...

¹ Afgørelsens afsnit 2.2.4.2.

Efter ministeriets opfattelse vil der i denne vurdering kunne lægges vægt på, om kommunalbestyrelsen ved en beslutning eller på anden måde har givet borgmesteren grund til at tro, at kommunalbestyrelsen udtrykkeligt eller stiltiende har godkendt borgmesterens vægring. Endvidere vil der i denne vurdering kunne lægges vægt på den tid, der er gået, fra kommunalbestyrelsen fik kendskab til vægringen, til kommunalbestyrelsen traf suspensionsbeslutningen, herunder om kommunalbestyrelsen havde anledning til at reagere på et tidligere tidspunkt."

Som nævnt i kapitel 3.1.1.5. tilkendegav Indenrigs- og Sundhedsministeriet ved sin foreløbige afgørelse i sagen, at det var ministeriets opfattelse, at borgmesteren i tre tilfælde, jf. herom nedenfor, havde vægret sig ved at udføre opgaver, som var pålagt ham efter lov om kommunernes styrelse eller kommunalbestyrelsens beslutning, og at vægringen var omfattet af vægringsbegrebet i lovens § 66.

Der var tale om vægring ved at forelægge optagelsen af et lån på 250 mio. kr. for kommunalbestyrelsen, om vægring ved at udarbejde retvisende oversigter over kommunens likviditet og om vægring ved at optage et kommunalbestyrelsesmedlems dagsordenspunkt på dagsordenen.

Ministeriet lagde bl.a. vægt på den indbyrdes sammenhæng mellem de tre tilfælde og betragtede det som en skærpende omstændighed, at der i alle tre tilfælde var tale om vægring, der knyttede sig til kommunalbestyrelsesmedlemmernes adgang til indsigt i kommunens økonomiske forhold og dermed udgjorde en væsentlig hindring for effektiviteten af det kommunale styrelsessystem i kommunen.

Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Hans B. Thomsen m. fl., DJØF, 2010, s. 607 f., omtaler de omstændigheder, som ministeriet i forhold til borgmesterens enkelte tilfælde af vægring lagde vægt på ved sin udtalelse, herunder at der i forhold til det omtalte lån var tale om et betydeligt beløb, at de omhandlede likviditetsoversigter vedrørte forhold, der havde betydning for kommunalbestyrelsens muligheder for at udøve økonomisk styring af kommunen og på væsentlig måde afveg fra de faktiske forhold i kommunen, samt at der i forhold til vægringen ved at optage et ønsket dagsordenspunkt på dagsordenen var tale om tilsidesættelse af en grundlæggende rettighed for kommunalbestyrelsens medlemmer.

Ministeriet fandt, at suspensionen hvilede på et sagligt grundlag, og at denne stod i et rimeligt forhold til karakteren af de handlinger og undladelser, som udgjorde den omhandlede vægring. Ministeriet fandt endvidere ikke, at kommunalbestyrelsen ved at tage en efterfølgende orientering om lånoptagelsen til efterretning udtrykkeligt eller stiltiende havde godkendt vægringen. Ministeriet fandt endelig ikke, at kommunalbestyrelsen havde haft en sådan anledning til at reagere på et tidligere tidspunkt end suspensionsbeslutningen, at kommunalbestyrelsen derved havde afskåret sig fra muligheden for suspension.

3.1.4. Processuelle rammer for beslutninger i medfør af § 66 i lov om kommunernes styrelse

3.1.4.1. Fælles processuelle rammer for ad hoc suspension efter stk. 1 og generel suspension efter stk. 2

Indenrigs- og Sundhedsministeriet fandt i den i kapitel 3.1.1.5. nævnte foreløbige afgørelse af 6. maj 2002 til borgmesteren i Farum Kommune, at dagsordenspunktet om generel suspension af borgmesteren i medfør af § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse efter bestemmelsen i lovens § 8, stk. 4, skulle have været optaget på dagsordenen for kommunalbestyrelsens møde. Der foreligger ikke praksis herom for så vidt angår dagsordenspunkter vedrørende ad hoc suspension af borgmesteren, men tilsvarende må antages at gælde i sådanne situationer.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet fandt endvidere, at kommunalbestyrelsens beslutning om generel suspension af borgmesteren i medfør af § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse var en afgørelse i forvaltningslovens forstand med heraf følgende partshøringspligt efter forvaltningslovens § 19, stk. 1. Der foreligger ikke praksis herom vedrørende ad hoc suspension af borgmesteren, men tilsvarende må antages at gælde i sådanne situationer.

Under behandlingen af sagen i ministeriet tilkendegav ministeriet over for kommunalbestyrelsen, at det var ministeriets opfattelse, at borgmesteren ville være inhabil ved behandlingen af spørgsmål om borgmesterens suspension, da borgmesteren efter ministeriets opfattelse havde en særlig personlig interesse i sagens udfald, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, med den virkning, at borgmesteren ikke måtte medvirke ved behandlingen af den pågældende sag, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 3². Der foreligger ikke praksis om inhabilitetsspørgsmålet ved ad hoc suspension af borgmesteren, men tilsvarende må antages at gælde i sådanne situationer.

Spørgsmålet om kommunalbestyrelsens mulighed for at dække borgmesterens udgifter til advokatbistand under en sag om generel suspension af borgmesteren er behandlet i Tilsynsrådet for Frederiksborg Amts brev af 6. september 2002. Tilsynsrådet udtalte, at dette spørgsmål ikke er lovreguleret. Om Farum Kommunes adgang til at godtgøre borgmesterens udgifter til advokat under suspensionssagen³ udtalte tilsynsrådet bl.a., at rådet ikke fandt, at kommunalbestyrelsen havde handlet ulovligt ved sin beslutning om godtgørelse af de nævnte udgifter, idet suspensionssagen havde en konkret, meget snæver og nær sammenhæng med hvervet som borgmester, og netop omhandlede borgmesterens varetægelse af hvervet.

Der foreligger ikke praksis om spørgsmålet ved ad hoc suspension af borgmesteren, men tilsvarende må antages at gælde i sådanne situationer. Borgmesteren har ikke efter gældende ret krav på, at eventuelle udgifter til advokatbistand dækkes af kommunen.

² Der henvises endvidere til følgende litteratur: Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 2001, s. 206, Hans B, Thomsen m. fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 605, Jesper Lett og René Offer- sen, Borgmestres vægning, artikel i Juristen, 2003, s. 216 ff. (se s. 221 f.)

³ Omtalt i Farum-Kommissionens beretning, bind 3. s. 347 ff.

Kommunalbestyrelsens beslutning

Det er kun kommunalbestyrelsen, der har kompetence til at træffe beslutning om indgreb efter § 66 i lov om kommunernes styrelse over for borgmesteren. Tilsvarende gælder, hvor indgrebet retter sig mod magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse.

Spørgsmålet om, hvem der har kompetencen til at udpege henholdsvis den person der efter § 66, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse overlades den eller de begrænsede opgaver, som borgmesteren har vægret sig ved at udføre, henholdsvis den der midlertidigt efter stk. 2 og 3, skal varetage hvervet, er tillige med spørgsmålet om virkningen af borgmesterens endelige afsættelse efter lovens § 66, stk. 4, behandlet i kapitel 3.1.4.2. Her behandles de tilsvarende spørgsmål, hvis indgrebet er rettet mod magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse.

At det alene er kommunalbestyrelsen, der kan træffe beslutning om indgreb efter § 66 i lov om kommunernes styrelse, hænger sammen med, at det er kommunalbestyrelsen, der har det overordnede ansvar for kommunens virksomhed. Det er kommunalbestyrelsen, der over for borgerne, andre myndigheder osv. har ansvaret for kommunens handlinger og undladelser. Kommunalbestyrelsen må derfor også nødvendigvis have kompetence til at fastlægge og styre den samlede kommunale virksomhed. Hertil hører en mulighed for at sikre, at kommunalbestyrelsens beslutninger efterleves af de øvrige led i kommunalforvaltningen. Hvorvidt kommunalbestyrelsen i det enkelte tilfælde ønsker at benytte sig af sine indgrebsmuligheder beror på kommunalbestyrelsens egen vurdering. Kommunalbestyrelsens beslutning herom træffes ved stemmeflertal, jf. herved lovens § 11, stk. 3.

Er kommunalbestyrelsens anvendelse af indgrebsmulighederne efter § 66 i lov om kommunernes styrelse pligtmæssig?

Det er i en tidligere afgørelse fra ministeriet⁴ antaget, at anvendelsen af indgrebsmulighederne i § 66 i lov om kommunernes styrelse kan være pligtmæssig, hvis borgmesterens vægring ikke (alene) indebærer en tilsidesættelse af kommunalbestyrelsens beslutning, men (også) af lovgivningen i øvrigt, og anvendelse af ad hoc suspension må anses for påkrævet frem for anvendelse af mindre vidtgående reaktionsmuligheder. Tilsynsmyndighedernes reaktionsmuligheder i sådanne tilfælde er omtalt i kapitel 3.1.4.3.

Der henvises til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Hans B. Thomsen m. fl., DJØF, 2010, s. 603 f. og den her nævnte litteratur, hvori der af en anden forfatter rejses tvivl om, hvorvidt anvendelsen af § 66 kan være pligtmæssig⁵.

3.1.4.2. Udpegelse af medlem til begrænset opgavevaretagelse efter stk. 1, midlertidig afløser efter stk. 2, samt nyvalg efter endelig afsættelse efter stk. 4*Udpegelse efter § 66, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse*

Valget af medlem efter § 66, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse til at varetage den opgave, som borgmesteren har vægret sig ved at udføre, foretages af kommunalbestyrelsen ved flertalsvalg efter lovens § 24, stk. 1. Det gælder også, hvis en opgave, et magistratsmedlem

⁴ Jf. skrivelse af 20. januar 1989 til Københavns Magistrat som gengivet i kapitel 3.1.1.5.

⁵ Jf. Jesper Lett og Réne Offersen, Juristen 2003, s. 216 ff.

eller en udvalgsformand med del i den administrative ledelse i en kommune med mellemformsstyre, jf. lovens § 65, jf. § 64 a, stk. 3, 1. pkt., har vægret sig ved at varetage, overlades til en anden. Dette gælder, selvom de suspenderede hvervsindehavere er valgt ved forholdstalsvalg. Det hedder herom i betænkning 894/1980 (s. 105):

"Da der imidlertid under alle omstændigheder er tale om en ekstraordinær situation, er udvalget af den opfattelse, at det må overlades til kommunalbestyrelsens flertal at udpege et af sine medlemmer til at varetage denne bestemte opgave. Derved sikres kommunalbestyrelsen de efter omstændighederne bedste muligheder for en løsning af problemet."

Udpegelse af fungerende borgmester efter § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse

Valget af medlem til midlertidigt at varetage borgmesterhvervet efter § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse i tilfælde af borgmesterens grove eller gentagne vægring foretages af kommunalbestyrelsen ved flertalsvalg efter lovens § 24, stk. 1. I kommuner med magistratsstyre eller mellemformsstyre med delt administrativ ledelse foretages valget af medlem til midlertidigt at varetage hvervet efter lovens § 66, stk. 2, i tilfælde af magistratsmedlemmets/udvalgsformandens grove eller gentagne vægring ligeledes af kommunalbestyrelsen ved flertalsvalg efter lovens § 24, stk. 1. Dette gælder, selvom de suspenderede hvervsindehavere er valgt ved forholdstalsvalg. Det hedder herom i betænkning 894/1980 (s. 106):

"Det er derfor udvalgets opfattelse, at der ved grov eller gentagen forsømmelighed må kunne ske en egentlig afsættelse af borgmesteren, i første omgang gennem en suspension, således at kommunalbestyrelsen indtil videre udpeger et af sine medlemmer til at fungere i borgmesterens sted. Også i denne situation, hvor der sker en udskiftning, synes en sikring af styrelssystemets effektivitet at tale for, at kommunalbestyrelsesflertallet udpeger afløseren – uanset om det er en mindretalsvalgt, der skal erstattes."

Det følger af § 66, stk. 3, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse, at kommunalbestyrelsens beslutning om suspension af borgmesteren i henhold til bestemmelsens stk. 2 først træder i kraft, når den er stadfæstet af økonomi- og indenrigsministeren. Det følger af lovens § 66, stk. 4, at såfremt domstolene finder, at betingelserne for indskriden efter stk. 2 er til stede, anses borgmesteren fritaget for sit hverv, dvs. at den suspenderede borgmester anses for endeligt afsat. Der henvises til kapitel 3.1.4.4.

Endelig afsættelse efter § 66, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse

I modsætning til den begrænsede overladelse af funktioner efter stk. 1 og suspension efter stk. 2 og 3, betyder den endelige afsættelse af borgmesteren, at de almindelige regler om nybesættelse træder i kraft.

I kommuner med henholdsvis magistratsstyre og mellemformsstyre med delt administrativ ledelse betyder det, at den gruppe, som har valgt det afsatte magistratsmedlem/udvalgsformand, genbesætter hvervet.

Følgende fremgår af forarbejderne til § 66, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse:

"I magistratsstyrede kommuner (§ 64) og i kommuner, der er omfattet af forslaget til § 65 (mellemformskommuner), betyder det, at den gruppe, som har valgt den afsatte rådmand eller udvalgsformand, genbesætter hvervet.

Denne forskel begrundes med, at det tungtvejende hensyn på det korte sigt er hensynet til kommunens funktion, mens der – hvis indgrebet bliver permanent – må ske en genoprettelse af den politiske balance, som i øvrigt er fastlagt i styrelsesloven."

Der henvises til Folketingstidende 1980-81, Tillæg A, spalte 478.

3.1.4.3. Prøvelse af beslutning om ad hoc suspension

Kommunalbestyrelsens beslutning efter § 66, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse om i en enkelt sag at overlade opgaven eller borgmesterens funktioner til et andet af sine medlemmer, kan efterprøves af tilsynsmyndighederne, jf. herved lovens kapitel VI-VII om henholdsvis statsforvaltningens tilsyn med kommunerne og Økonomi- og Indenrigsministeriets øverste tilsyn med kommunerne.

Tilsynet kan således i overensstemmelse med reglerne i kapitel VI-VII i lov om kommunernes styrelse påse lovligheden af kommunalbestyrelsens beslutning truffet i medfør af lovens § 66, stk. 1.

Statsforvaltningen beslutter selv, om der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse en tilsynssag, jf. § 48 a i lov om kommunernes styrelse.

Økonomi- og indenrigsministeren har kun adgang til at tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som statsforvaltningen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeren skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Tilsvarende gælder, hvis statsforvaltningen har besluttet ikke at tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser op til behandling.

Tilsynsmyndighedernes sagsoplysning sker overvejende på skriftligt grundlag. Tilsynet har dog som led i sagens oplysning mulighed for at afholde samtaler med kommunalbestyrelsesmedlemmer, ansatte og andre, uden disse dog er forpligtet til at svare på tilsynets spørgsmål.

Tilsynsmyndighederne kan endvidere, når det er påkrævet, forlange, at der optages retsligt forhør i overensstemmelse med retsplejelovens § 1018, jf. herved § 49, stk. 5, og § 56, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse. Det betyder bl.a., at afhøring sker under strafansvar for en dommer, og at retsplejelovens regler om vidnepligt, vidnefritagelse og vidneudelukkelse finder tilsvarende anvendelse. Optagelse af retsligt forhør har undtagelsens karakter.

Tilsynsmyndighederne har som led i tilsynet med kommunerne en række reaktionsmuligheder, jf. §§ 50-51 i lov om kommunernes styrelse. Herunder har tilsynsmyndighederne som den mest almindelige reaktion mulighed for at udtale sig vejledende om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser.

Tilsynsmyndighederne har endvidere bl.a. mulighed for at sætte kommunalbestyrelsens beslutning truffet i medfør af § 66, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse ud af kraft eller midlertidigt under behandlingen af sagen suspendere den pågældende beslutning, jf. lovens § 50 a. Det er en betingelse for annullation, at der er tale om en ulovlig beslutning, og at ulovligheden fremtræder med den fornødne klarhed. Det må antages, at beslutningen efter § 66, stk. 1, er bragt til udførelse, når kommunalbestyrelsen har udpeget et medlem, som skal varetage den opgave, borgmesteren har vægret sig ved at udføre. Det betyder ifølge § 50 a, stk. 1, 3. pkt., at den udførte beslutning kun kan annulleres eller suspenderes, hvis en part over for tilsynsmyndigheden fremsætter skriftlig begæring herom. I praksis vil det være borgmesteren, der skal fremsætte begæringen. Beslutningen kan desuden kun suspenderes eller sættes ud af kraft, hvis der ikke efter anden lovgivning er en klageinstans, og der ikke i sagen foreligger væsentlige modhensyn til andre.

Tilsynsmyndighederne har endvidere mulighed for, hvis kommunalbestyrelsen undlader at udføre en foranstaltning, som kommunalbestyrelsen efter lovgivningen har pligt til at udføre, f.eks. at tilbagekalde en ulovlig suspensionsbeslutning, som kommunalbestyrelsen har pligt til at tilbagekalde, at pålægge de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er ansvarlige for undladelsen, tvangsbøder, jf. nærmere § 50 b i lov om kommunernes styrelse. Ulovligheden af kommunalbestyrelsens undladelse af at udføre den lovmæssige handlepligt skal fremtræde med den fornødne klarhed.

Som nævnt i kapitel 3.1.4.1. er det antaget i litteraturen, at anvendelsen af § 66 i lov om kommunernes styrelse i tilfælde, hvor borgmesterens vægring ikke (alene) indebærer en tilsidesættelse af kommunalbestyrelsens beslutning, men (også) af lovgivningen i øvrigt, og anvendelse af ad hoc suspension må anses for påkrævet frem for anvendelse af mindre vidtgående reaktionsmuligheder, kan være pligtsmæssig. Det antages således, at tilsynsmyndighederne i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen undlader at anvende indgrebsmulighederne, må afgøre, om sanktioner – typisk tvangsbøder – mest hensigtsmæssigt skal rettes mod medlemmerne af kommunalbestyrelsen med henblik på at fremkalde en beslutning om anvendelsen af en af de i § 66 omhandlede indgrebsmuligheder, eller om sanktioner skal rettes direkte mod borgmesteren jf. § 50 b i lov om kommunernes styrelse. Det er antaget, at tilsynsmyndigheden formentlig vil kræve, at kommunalbestyrelsen selv sikrer kommunens funktionsdygtighed ved en direkte indgriben med de i § 66 til rådighed stående midler. Der henvises til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Hans B. Thomsen m. fl., DJØF, 2010, s. 603 f. og den her nævnte litteratur, hvori der af en anden forfatter rejses tvivl om, hvorvidt anvendelsen af § 66 kan være pligtsmæssig⁶.

Tilsynsmyndighedernes efterprøvelse af kommunalbestyrelsens beslutning efter § 66, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse har som udgangspunkt ikke opsættende virkning i forhold til den kommunale beslutning, hvis lovlighed efterprøves. Dog kan tilsynsmyndighederne under sagens behandling midlertidigt suspendere kommunalbestyrelsens beslutning, jf. ovenfor.

Kommunalbestyrelsens beslutninger efter § 66, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse kan endvidere efterprøves af domstolene.

⁶ Jf. Jesper Lett og Réne Offersen, Juristen 2003, s. 216 ff.

3.1.4.4. Prøvelse af beslutning om generel suspension af borgmester

Går indgrebet ud på suspension efter § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse følger det af bestemmelsens stk. 3 og 4, at der skal foretages en prøvelse af først Økonomi- og Indenrigsministeriet og derefter domstolene.

§ 66, stk. 3 og 4, i lov om kommunernes styrelse er sålydende:

"Stk. 3. Kommunalbestyrelsens beslutning i henhold til stk. 2 skal straks forelægges økonomi- og indenrigsministeren til stadfæstelse. Beslutningen træder først i kraft, når den er stadfæstet af økonomi- og indenrigsministeren.

Stk. 4. Foreligger der en i henhold til stk. 3 stadfæstet beslutning om indskriden, skal kommunalbestyrelsen straks rejse sag ved domstolene til efterprøvelse af, om betingelserne for indskriden efter stk. 2 er til stede. Finder domstolene, at betingelserne for indskriden efter stk. 2 er til stede, anses formanden eller det pågældende magistratsmedlem som fritaget for sit hverv."

Både den administrative prøvelse og den efterfølgende domstolsprøvelse er obligatorisk.

Af betænkning 894/1980, s. 107, fremgår herom følgende:

"Da et sådant indgreb imidlertid er af overordentlig alvorlig karakter, er det udvalgets opfattelse, at kommunalbestyrelsens beslutning straks bør forelægges indenrigsministeren til stadfæstelse. En bestemmelse herom må efter udvalgets opfattelse gå ud på, at indenrigsministeren udøver et selvstændigt skøn med hensyn til, om suspension efter de foreliggende omstændigheder kan og bør gennemføres. Suspensionen kan først træde i kraft efter indenrigsministerens stadfæstelse.

Der bør endvidere efter udvalgets opfattelse bestå en pligt for kommunalbestyrelsen til herefter at indbringe spørgsmålet for domstolene, med henblik på en efterprøvelse af, om borgmesterens forsømmelighed har været af en sådan karakter, at suspensionen har været berettiget..."

Det skal ved *ministeriets prøvelse* sikres, at kommunalbestyrelsen ikke misbruger sine beføjelser. Der henvises herved til indenrigsministerens svar på kommunaludvalgets spørgsmål nr. 16 under folketingsbehandlingen af lovforslaget, jf. Folketingstidende 1980-81, Tillæg B, spalte 1811 f.:

"Spørgsmål 16:

Er vægring i den forstand, som det er udtrykt i lovforslagets § 1, nr. 18, og § 2, nr. 11, kun vægring, hvis et flertal i kommunalbestyrelsen eller borgerrepræsentationen ønsker at forfølge det?

Svar:

De beføjelser, som forslagets § 1, nr. 18, og § 2, nr. 11, anviser i tilfælde af vægring, tilkommer kommunalbestyrelsen. De øvrige myndigheder, der omtales i bestemmelserne, navnlig indenrigsministeriet om domstolene, skal alene sikre, at kommunalbestyrelsen ikke

misbruger sine beføjelser, dvs. sikre, at de alene anvendes, når der foreligger et retsstridigt forhold...”

Følgende fremgår af de specielle bemærkninger til § 66, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse:

”Det er forudsat, at økonomi- og indenrigsministeren foretager en tilbundsgående prøvelse af suspensionsbeslutningen, og at ministeren herved særligt påser, at suspensionen har baggrund i egentlige administrative forsømmelser og ikke er udslag af politisk forfølgelse.”

Der henvises til Folketingstidende 1980-81, Tillæg A, spalte 477 f.

Ministeriet vil endvidere påse, at suspensionen hviler på et sagligt grundlag og er i overensstemmelse med proportionalitetsgrundsætningen. Ministeriet vil i denne vurdering inddrage kommunalbestyrelsens eventuelle passivitet. Der anføres herom følgende i Indenrigs- og Sundhedsministeriets foreløbige afgørelse af 6. maj 2002 til borgmesteren i Farum Kommune:

”Indenrigs- og Sundhedsministeriet vil endvidere i forbindelse med vurderingen af, om vægringen er grov eller gentagen, skulle påse, at suspensionen hviler på et sagligt grundlag, og ministeriet vil i den forbindelse skulle foretage en vurdering af, om en suspension står i et rimeligt forhold til den forsømmelse, som borgmesterens væring er udtryk for. ...

Efter ministeriets opfattelse vil der i denne vurdering kunne lægges vægt på, om kommunalbestyrelsen ved en beslutning eller på anden måde har givet borgmesteren grund til at tro, at kommunalbestyrelsen udtrykkeligt eller stiltiende har godkendt borgmesterens vægring. Endvidere vil der i denne vurdering kunne lægges vægt på den tid, der er gået, fra kommunalbestyrelsen fik kendskab til vægringen, til kommunalbestyrelsen traf suspensionsbeslutningen, herunder om kommunalbestyrelsen havde anledning til at reagere på et tidligere tidspunkt.”

Ministeriets prøvelse efter stk. 3 sker i lighed med prøvelsen i tilsynssager, jf. kapitel 3.1.4.3., overvejende på skriftligt grundlag. Ministeriet har i modsætning til ved prøvelsen i tilsynssager ikke mulighed for i forbindelse med sagens oplysning at gennemføre afhøring under vidneansvar af relevante personer med henblik på at få afklaret eventuelle tvivlsspørgsmål om sagens faktum, jf. herved Indenrigs- og Sundhedsministeriets foreløbige afgørelse af 6. maj 2002 til borgmesteren i Farum Kommune, omtalt i kapitel 3.1.1.5. Bestemmelsen i § 56, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse der giver ministeriet mulighed for, når det er påkrævet, at forlange, at der afholdes retsligt forhør i overensstemmelse med retsplejelovens § 1018, blev indført som et led i tilsynsprocessen ved lov nr. 381 af 28. maj 2003. Bestemmelsen finder ikke anvendelse ved ministeriets prøvelse efter lovens § 66, stk. 3.

For så vidt angår den efterfølgende *domstolsproces*, fremgår følgende af de specielle bemærkninger til § 66, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse:

”Bestemmelsen skal sikre, at der altid bliver foretaget en domstolsprøvelse af suspensionsbetingelserne, når en suspension har fundet sted, og bliver således en yderligere garanti for, at en indskriden af denne indgribende karakter kun kan ske, når der foreligger forsømmelighed i hvervet af grov og gentagen karakter...”

Det er af udvalget bag betænkning 894/1980 i forbindelse med udvalgets overvejelser om valg af prøvelsesorgan, anført, at til fordel for domstolene taler mulighederne for en grundige og mere dybtgående prøvelse – f.eks. gennem bevisførelse. Hertil kommer, at domstolenes grundlovssikrede uafhængighed kan findes at rumme væsentlige fordele, når sagen skal finde sin endelige løsning. Der henvises til betænkning 894/1980, s. 106.

Den administrative prøvelse og domstolsprøvelsen adskiller sig med hensyn til retsvirkningen af prøvelsen. Det følger således af § 66, stk. 3, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse, at kommunalbestyrelsens beslutning om suspension træder i kraft, når den er stadfæstet af Økonomi- og Indenrigsministeriet. Det følger af bestemmelsens stk. 4, 2. pkt., at finder domstolene, at betingelserne for indskriden efter stk. 2 er til stede, anses borgmesteren som fritaget for sit hverv.

Domstolsprøvelsen efter § 66 i lov om kommunernes styrelse adskiller sig fra prøvelsen efter grundlovens § 63 bl.a. derved, at den i modsætning til indbringelse af spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser efter grundlovens § 63 er obligatorisk. Endvidere er prøvelsen efter § 66 i lov om kommunernes styrelse tillagt opsættende virkning med hensyn til den endelige fritagelse for borgmesterhvervet og udpegning af ny borgmester. Derimod medfører et sagsanlæg i medfør af grundlovens § 63 ikke i sig selv, at forvaltningsakten bliver uden retsvirkning. Det er dog antaget i domspraksis, at domstolene ikke er afskåret fra undtagelsesvis at tillægge søgsmål vedrørende gyldigheden af en administrativ afgørelse opsættende virkning.⁷ Endvidere kan det følge af lovgivningen, at forvaltningsmyndigheden eller domstolene kan tillægge et sagsanlæg ved domstolene opsættende virkning⁸.

Som nævnt i kapitel 3.1.1.5. foreligger der ikke eksempler i praksis på, at Økonomi- og Indenrigsministeriet i medfør af § 66, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse endeligt har stadfæstet en kommunalbestyrelsesbeslutning truffet i medfør af lovens § 66, stk. 2, om grov eller gentagen vægring. Bestemmelsen i lovens § 66, stk. 4, om indbringelse af kommunalbestyrelsens beslutning truffet efter lovens § 66, stk. 2, for domstolene, har på denne baggrund aldrig været bragt i anvendelse.

3.2. Udvalgets overvejelser om generel suspension/afsættelse på grund af pligttilsidesættelse

3.2.1. Betingelser

3.2.1.1. Spørgsmålet om, hvorvidt borgmesteren frit skal kunne suspenderes/afsættes, eller om dette alene skal kunne ske under visse betingelser

Det danske kommunestyre er karakteriseret bl.a. ved, at valget af borgmesteren har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode, jf. § 6, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse og

⁷ Der henvises til Grundloven med kommentarer, Henrik Zahle, DJØF 2006, s. 394 med de her nævnte højesteretsdomme: UfR. 1994.823 H, UfR. 2000.1203 H og UfR 2002.1253 H.

⁸ Statsforvaltningen eller Økonomi- og Indenrigsministeriet har i tilfælde, hvor en afgørelse om tvangs bøder indbringes for domstolene, i praksis tillagt et sådant søgsmål opsættende virkning, jf. Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Hans B. Thomsen m. fl., DJØF, 2010, s. 446, note 8.

således kun undtagelsesvist kan suspenderes eller afsættes, jf. herved lovens § 66 og de betingelser, der er fastsat heri. Der henvises til kapitel 3.1.1.2., 3.1.2. og 3.1.3.

Udvalget har noteret sig, at muligheden for kommunalbestyrelsen til frit i løbet af funktionsperioden at udskifte borgmesteren f.eks. på grund af politiske uoverensstemmelser blev overvejet af udvalget bag betænkning 894/1980, jf. ovenfor kapitel 3.1.1.2. og 3.1.1.4. Udvalget fandt imidlertid, at gevinsterne ved en sådan politisk bevægelighed, som en sådan mulighed vil indebære, næppe står mål med de ulemper, som dybtgående ændringer i de kommunale forvaltningsorganer på tilfældige tidspunkter i valgperioden medfører. Udvalget henviste herved bl.a. til det kontinuitetsbrud i det kommunale styrelsessystem, som en sådan ordning vil medføre.

I tråd med det af udvalget bag betænkning 894/1980 anførte er det i øvrigt udvalgets opfattelse, at en sådan parlamentarisk styreform, hvor borgmesteren *frit* kan suspenderes/afsættes af det til enhver tid siddende flertal i kommunalbestyrelsen – eller eventuelt af et kvalificeret flertal – næppe er hensigtsmæssig i et kommunestyre som det danske.

Udvalget bemærker i den forbindelse, at kommunerne og regionerne har ansvaret for betydelige opgaveområder. Dette sammenholdt med den centrale rolle, som borgmesteren er tillagt i kommunestyret, jf. kapitel 3.1.1.1., tilsiger således efter udvalgets opfattelse, at det hensyn til ro og kontinuitet i kommunestyret, som er baggrunden for udgangspunktet om borgmesterens uafsættelighed, fortsat bør indebære, at borgmesteren ikke frit skal kunne suspenderes/afsættes. En adgang til at suspendere/afsætte borgmesteren bør således ikke være fri, men bør være betinget af, at visse betingelser er opfyldt.

Udvalget har noteret sig, at muligheden for fratagelse af hverv efter norsk og svensk ret forudsætter, at visse nærmere bestemte betingelser herfor er opfyldt. Der henvises til betænkningens bilag 3-5.

3.2.1.2. Hvilke overordnede hensyn skal varetages ved en adgang til suspension/afsættelse?

Kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed, jf. § 2, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse er beskrevet i kapitel 3.1.1.1. Som det fremgår her, har kommunalbestyrelsen det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed, og kommunalbestyrelsen er kompetent til at træffe afgørelse i enhver sag, som vedrører kommunen. Det følger endvidere af loven § 11, stk. 1, at udvalgene og borgmesteren med de begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen, i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger. Kommunalbestyrelsens adgang til suspension/afsættelse af borgmesteren skal efter udvalgets opfattelse understøtte kommunalbestyrelsens rolle som øverste kommunale myndighed.

Borgmesteren er tillagt en række stærke beføjelser og kompetencer, som – hvis de misbruges – kan give kommunalbestyrelsen behov for at gribe ind. Omvendt er netop ro og kontinuitet omkring borgmesteren afgørende for muligheden for en hensigtsmæssig varetagelse af borgmesterhvervet.

Borgmesterens opgaver og kompetencer er beskrevet i kapitel 3.1.1.1. Som det fremgår her, er det borgmesterens pligt som øverste daglige leder af kommunens administration at sørge

for at sikre ekspeditionen og udførelsen af alle kommunalbestyrelsens lovligt truffne beslutninger.

Borgmesterens ansvar i denne henseende indebærer, at kommunalbestyrelsen må kunne stole på, at borgmesteren loyalt og uden forhaling sørger for udførelsen af kommunalbestyrelsens lovligt truffne beslutninger, således at funktionsdygtigheden og effektiviteten i kommunestyret opretholdes.

Endvidere må kommunalbestyrelsen kunne stole på, at varetagelsen af borgmesterhvervet sker inden for de rammer, som lov om kommunernes styrelsesætter herfor, således at lovgivningen i det kommunale styrelsessystem overholdes.

Varetagelsen af disse hensyn må efter udvalgets opfattelse være central for kommunalbestyrelsens adgang til suspension/afsættelse af borgmesteren.

På den anden side må også hensynet til borgmesterens centrale rolle i kommunestyret og muligheden for en hensigtsmæssig varetagelse af de stærke kompetencer, som borgmesteren er tillagt, indgå i overvejelserne om kommunalbestyrelsens adgang til suspension/afsættelse af borgmesteren. Herved understreges, at suspension/afsættelse af borgmesteren må have undtagelsens karakter.

Det er således udvalgets opfattelse, at rammerne for kommunalbestyrelsens adgang til suspension/afsættelse af borgmesteren skal tage hensyn til på den ene side muligheden for opretholdelsen af kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed samt effektiviteten, funktionsdygtigheden og lovmedholdeligheden i kommunens styrelse og på den anden side til at sikre ro og kontinuitet omkring borgmesterens varetagelse af borgmesterhvervet.

Det er udvalgets opfattelse, at balancen i disse hensyn må indebære, at ikke ethvert retsbrud hos borgmesteren bør kunne føre til, at vedkommende suspenderes/afsættes. Der henvises til udvalgets overvejelser om et grovhedskriterium, jf. kapitel 3.2.1.4.e.

3.2.1.3. Overvejelser om hensigtsmæssigheden af betingelserne for suspension/afsættelse efter gældende ret

a) Omfatter vægringsbegrebet enhver form for pligttilsidesættelse?

Som nævnt i kapitel 3.1.1.3. om den historiske baggrund for bestemmelsen i § 66 i lov om kommunernes styrelse blev denne indsat i loven på baggrund af en konkret sag fra Københavns Kommune, hvor et magistratsmedlem havde nægtet at udføre en beslutning fra Borgerrepræsentationen inden for magistratsmedlemmets afdeling.

Det er udvalgets opfattelse, at affattelsen af den gældende § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse og det vægringsbegreb, der indgår heri, efter en naturlig sproglig fortolkning i hvert fald omfatter situationer, hvor en borgmester nægter at udføre en pligt, som påhviler vedkommende som led i borgmesterhvervet, herunder udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger. En sådan forståelse ligger endvidere i tråd med baggrunden for bestemmelsens tilblivelse.

Udvalget lægger endvidere til grund, at Økonomi- og Indenrigsministeriet efter en nærmere fortolkning af bestemmelsen, dens forarbejder og formål har fundet, at bestemmelsen i § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse også kan anvendes i tilfælde, hvor borgmesteren har vægret sig ved at udføre de opgaver, som er pålagt borgmesteren i kommunestyrelsesloven, herunder opgaver, som borgmesteren skal udføre af egen drift.

Efter udvalgets opfattelse er det hensigtsmæssigt, at der i disse situationer er mulighed for at suspendere/afsætte en borgmester, hvis pligttilsidesættelsen er grov eller gentagen. Det ligger således i kommunestyrelseslovens ordning, at borgmesteren har pligt til at udføre såvel beslutninger, som kommunalbestyrelsen har truffet, som opgaver, der ikke hviler på en kommunalbestyrelsesbeslutning, men følger direkte af lov om kommunernes styrelse.

Det er udvalgets opfattelse, at affattelsen af den gældende § 66 i lov om kommunernes styrelse og det vægringsbegreb, der indgår heri – herunder i lyset af bestemmelsens tilblivelseshistorie, der kun har sin baggrund i en bestemt form for pligttilsidesættelse – efter omstændighederne kan forekomme uhensigtsmæssig. Det er således udvalgets opfattelse, at anvendelsesområdet for lovens bestemmelser om suspension/afsættelse af borgmesteren, herunder henset til indgrebets intensitet, med fordel vil kunne tydeliggøres på dette punkt. Der henvises til udvalgets overvejelser herom i kapitel 3.2.1.4.b.

b) Fremadrettet og bagudrettet vægring

Som nævnt umiddelbart ovenfor samt i kapitel 3.1.1.3. om den historiske baggrund for bestemmelsen i § 66 i lov om kommunernes styrelse blev denne indsat i loven på baggrund af en konkret sag fra Københavns Kommune, hvor et magistratsmedlem havde nægtet at udføre en beslutning fra Borgerrepræsentationen inden for magistratsmedlemmets afdeling.

Borgmesterens vægring vil i sådanne tilfælde kunne afhjælpes ved at suspendere borgmesteren og dermed overlade den eller de opgaver, der danner grundlag for vægringen, til en anden. Borgmesterens vægring er i sådanne tilfælde karakteriseret som fremadrettet.

Udvalget lægger endvidere til grund, at Økonomi- og Indenrigsministeriet efter en nærmere fortolkning af bestemmelsen, herunder bestemmelsens formål har fundet, at bestemmelsen i § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse også kan anvendes i tilfælde, hvor den grove eller gentagne vægring kan karakteriseres som *bagudrettet*, dvs. hvor den konkrete handling, som borgmesteren har vægret sig ved at udføre, er afsluttet på tidspunktet for kommunalbestyrelsens suspensionsbeslutning, og hvor vægringen derfor ikke kan afhjælpes ved at udpege et andet medlem til at varetage opgaven. Der henvises til kapitel 3.1.3.1.

Efter udvalgets opfattelse er det hensigtsmæssigt, at der i disse situationer er mulighed for at suspendere/afsætte en borgmester, hvis pligttilsidesættelsen er grov eller gentagen.

Udvalget finder, at den historiske baggrund for suspensionsbestemmelser i lov om kommunernes styrelse kan give grund til at tydeliggøre, at generel suspension/afsættelse af borgmesteren ikke er betinget af, at det er nødvendigt for varetagelsen af borgmesterens pligter at lade en anden overtage disse. Der henvises til udvalgets overvejelser herom i kapitel 3.2.1.4.c.

c) Forsætskravet

Suspension af borgmesteren kræver efter gældende ret, at det kan konstateres, at borgmesteren med sin handling eller undladelse bevidst har forsømt sine pligter efter lov om kommunernes styrelse eller kommunens styrelsesvedtægt. Det er således ved anvendelsen af udtrykket "vægning" i lovens § 66, stk. 2, forudsat, at der foreligger en forsætlig handling eller undladelse, der kan henføres til borgmesteren. Bestemmelsen tager således efter forarbejderne sigte på at ramme tilfælde af aktiv eller passiv modstand mod at udføre borgmesterens pligter, herunder udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger. Der henvises til kapitel 3.1.2.4.

Udvalget finder, at det bør overvejes, om der ud fra hensynet til kommunens funktionsdygtighed, effektivitet og lovmedholdelighed kan være behov for en adgang til suspension/afsættelse af en borgmester, der groft eller gentagne gange har tilsidesat pligter, der følger af borgmesterhvervet, men hvor borgmesteren ikke har haft forsæt hertil. En pligttilsidesættelse vil rent faktisk kunne true funktionsdygtigheden uanset graden af tilregnelser fra borgmesterens side.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at den skriftlige forvaltningsproces uden almindelig adgang til mundtlig bevisførelse, der danner rammen om beslutninger om den foreløbige suspension af en borgmester, i praksis kan indebære bevismæssige vanskeligheder, som betyder, at det kan være vanskeligt at konstatere forsæt.

Det er udvalgets opfattelse, at dette bør indgå som et element i overvejelserne om, hvorvidt borgmesteren skal kunne suspenderes/afsættes også ved andre tilregnelser end forsæt.

Der henvises til udvalgets overvejelser i kapitel 3.2.1.4.d.

3.2.1.4. Udvalgets overvejelser om betingelser for suspension/afsættelse på grund af pligttilsidesættelse**a) Hvilke hvervsindehavere skal kunne suspenderes/afsættes?**

Borgmesteren, magistratsmedlemmer samt udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse

Suspension og afsættelse kan efter gældende ret rettes mod borgmesteren, magistratsmedlemmer samt udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse. Der henvises til kapitel 3.1.2.1.

Udvalget har overvejet, om der kan være grund til at ændre på kredsen af de hvervsindehavere, som bør være omfattet af adgangen til suspension/afsættelse.

Udvalget finder, at behovet for indgreb fortsat gør sig særligt gældende, hvor den pågældende hvervsindehaver har del i den øverste administrative ledelse af kommunens forvaltning, og hvor vægning ved at udføre de pligter, der påhviler det pågældende hverv, derfor kan true effektiviteten i kommunes forvaltning. Udvalget finder endvidere, at vægning fortsat må anses for særlig problematisk, hvor hvervsindehaveren ikke kan afsættes.

Foruden borgmesteren gælder det for magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse, at disse inden for hver deres afdeling/administrationsområde varetager den øverste daglige ledelse af kommunens forvaltning, og at de ikke kan afsættes i kommunalbestyrelsens valgperiode.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at der ikke bør foretages indskrænkninger i den kreds af hvervsindehavere, som i dag er omfattet af adgangen til suspension og afsættelse efter § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse. Ligesom i dag bør en borgmester, et magistratsmedlem eller en udvalgsformand i en kommune med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse kunne afsættes eller suspenderes på grund af pligttilsidesættelse.

Udvalget har overvejet, om der kan være grund til at udvide kredsen af de hvervsindehavere, der skal være omfattet af adgangen til suspension/afsættelse.

Udvalgsformænd i kommuner med almindeligt udvalgsstyre

Det er udvalgets opfattelse, at der fortsat ikke er grundlag for, at regler om suspension/afsættelse skal omfatte udvalg eller udvalgsformænd i kommuner med almindeligt udvalgsstyre.

Det er således udvalgets opfattelse, at kommunalbestyrelsen og udvalgene har de fornødne reaktionsmuligheder i situationer, hvor henholdsvis et udvalg eller en udvalgsformand tilside-sætter sine opgaver/pligter, jf. herved kapitel 3.1.2.1. om udvalgsmedlemmernes stands-ningsret, kommunalbestyrelsesmedlemmernes initiativret og udvalgets mulighed for til enhver tid at afsætte udvalgsformanden, herunder hvor ønsket herom skyldes udvalgsformandens pligttilsidesættelse.

Udvalget har overvejet, om der for kommuner med særlige styreformer gør sig sådanne sær-lige forhold gældende, at der her kan være grund til at udvide kredsen af de hvervsindehave-re, der skal være omfattet af adgangen til suspension/afsættelse. De særlige styreformer er nærmere beskrevet i kapitel 3.1.1.1.

Delt administrativ ledelse uden mellemformsstyre (§ 64 a i lov om kommunernes styrelse)

Styreformen indebærer, at udvalgsformændene har del i den administrative ledelse, som i kommuner med almindeligt udvalgsstyre varetages af borgmesteren alene. Udvalgsformæn-dene er som i kommuner med almindeligt udvalgsstyre valgt ved flertalsvalg og kan afsættes i kommunalbestyrelsens funktionsperiode.

Udvalget har overvejet, om der kan være behov for i kommuner med denne styreform at kun-ne suspendere/afsætte en udvalgsformand, der således inden for sit administrationsområde varetager den øverste daglige ledelse af kommunens forvaltning, og hvor udvalgsformandens vægning derfor vil kunne true effektiviteten i kommunens forvaltning. Således vil vægning hos disse hvervsindehavere kunne have særlig stor betydning for kommunestyret.

Da udvalget imidlertid til enhver tid kan afsætte formanden, er der efter udvalgets opfattelse næppe noget praktisk behov for en adgang til suspension/afsættelse af udvalgsformanden, jf. herom umiddelbart ovenfor om den tilsvarende situation i kommuner med almindeligt ud-valgsstyre.

Mellemformsstyre uden delt administrativ ledelse (§ 65 i lov om kommunernes styrelse)

Styreformen indebærer, at udvalgsformændene sammen med borgmesteren obligatorisk har sæde i kommunens økonomiudvalg. Udvalgsformændene har ikke i kommuner med *rent* mellemformsstyre del i den administrative ledelse af kommunens forvaltning. Udvalgsformændene er valgt ved forholdstalsvalg og kan ikke afsættes i kommunalbestyrelsens funktionsperiode.

Udvalget har overvejet, om der i kommuner, der har valgt *mellemformsstyre*, kan være behov for suspension/afsættelse af en udvalgsformand. Således vil udvalgsformanden ikke efter gældende ret kunne suspenderes og afsættes, medmindre vedkommende samtidig har del i den administrative ledelse, jf. § 64 a i lov om kommunernes styrelse, jf. bestemmelsens stk. 3, 2. pkt.

En sådan adgang til suspension og afsættelse af udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre har tidligere været overvejet under henvisning til, at de "af mangel på sanktionsmuligheder og på grund af uafsættelighed vil kunne obstruere udvalgsarbejdet samt kunne modtage betydelige vederlag trods forsømmelighed i deres kommunale hverv". Der henvises til kapitel 3.1.2.1. og betænkning 894/1980, s. 103.

Udvalget finder, at der til støtte for en sådan adgang til suspension/afsættelse kan anføres følgende: For det første er udvalgsformændene i modsætning til udvalgsformænd i kommuner med almindeligt udvalgsstyre valgt for funktionsperioden. Dette indebærer, at udvalget ikke har mulighed for at gribe ind over for en udvalgsformand, der obstruerer udvalgsarbejdet og ikke loyalt varetager udvalgsformandshvervet, herunder f.eks. undlader at indkalde til møder.

For det andet er udvalgsformanden valgt ved forholdstalsvalg, hvilket indebærer, at udvalgsformanden ikke nødvendigvis repræsenterer det flertal i udvalget, hvis beslutninger, det er formandens pligt loyalt at medvirke til.

For det tredje vil udvalgsformandens tilsidesættelse af pligter, der følger af hvervet, i særlig grad kunne have indflydelse ikke blot på effektiviteten i det enkelte udvalg og varetagelsen af den umiddelbare forvaltning af de af kommunens anliggender, som hører under det pågældende udvalg, men også på økonomiudvalgets muligheder for at varetage den særlige koordinerende og planlæggende rolle, som kendetegner denne styreform.

På den anden side har udvalgsformændene ikke almindelige administrative funktioner, og pligten til at udføre udvalgets beslutninger påhviler ikke udvalgsformanden, men derimod borgmesteren i kraft af dennes øverste daglige ledelse af den kommunale forvaltning, jf. kapitel 3.1.1.1., og pligttilsidesættelse vil således ikke i samme grad medføre risiko for effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret.

Endvidere er udvalgsformanden underlagt udvalgets beslutninger, jf. § 22, stk. 3, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse og sager inden for udvalgets sagsområde vil altid kunne indbringes for kommunalbestyrelsen, jf. lovens § 11, stk. 1, om kommunalbestyrelsesmedlemmeres initiativret.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at der ikke for udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre efter § 65 i lov om kommunernes styrelse, der ikke tillige har del i den administrative ledelse efter lovens § 64 a, jf. bestemmelsens stk. 3, 1. pkt., gør sig sådanne særlige forhold gældende, at dette skal kunne begrunde, at de pågældende bør være omfattet af en adgang til suspension/afsættelse.

Konklusion

Den kreds af hvervsindehavere, der efter udvalgets opfattelse bør være omfattet af adgangen til suspension/afsættelse på grund af pligttilsidesættelse, vil herefter være sammenfaldende med den kreds af hvervsindehavere, som i dag er omfattet af adgangen til suspension og afsættelse efter § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse.

Det er således udvalgets anbefaling, at en borgmester, et magistratsmedlem eller en udvalgsformand i en kommune med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse bør kunne suspenderes/afsættes på grund af pligttilsidesættelse.

Af fremstillingstekniske grunde er der i det følgende anvendt betegnelsen "borgmester" som omfattende de personer, som indgrebet efter udvalgets ovenstående anbefalinger bør kunne rettes mod, dvs. borgmesteren, magistratsmedlemmer i kommuner med magistratsstyre samt udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse.

b) Tilsidesættelse af pligter, der efter lov om kommunernes styrelse påhviler borgmesteren

Udvalget har ovenfor i kapitel 3.2.1.3.a. og b. redegjort for de uhensigtsmæssigheder, som det gældende vægringsbegreb indebærer. Som anført er det udvalgets opfattelse, at den gældende § 66 i lov om kommunernes styrelse og det vægringsbegreb, der indgår heri, i lyset af bestemmelsens tilblivelseshistorie med fordel kan tydeliggøres på dette punkt med henblik dels på tilfælde, hvor borgmesteren groft har tilsidesat pligter, der følger direkte af lov om kommunernes styrelse uden mellemkommende anmodning fra andre, dels på tilfælde, hvor borgmesteren groft har tilsidesat pligter, der følger af borgmesterhvervet, men hvor pligttilsidesættelsen er afsluttet på tidspunktet for kommunalbestyrelsens suspensionsbeslutning, og derfor ikke kan afhjælpes ved at udpege et andet medlem til at varetage opgaven.

Det er udvalgets opfattelse, at det retsbrud, der er omdrejningspunktet i § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse om vægring, mere præcist vil kunne sammenfattes som tilsidesættelse af de pligter, der efter lov om kommunernes styrelse påhviler borgmesteren, jf. omstanden for pligttilsidesættelsen umiddelbart nedenfor. En opgivelse af vægringsbegrebet vil samtidig have den fordel, at en vurdering af, om betingelserne for suspension/afsættelse er opfyldt, koncentrerer omkring den objektive konstatering af, om borgmesteren med den fornødne grovhed har tilsidesat de pligter, der påhviler borgmesterembedet. Om behovet for en tydeliggørelse af tilregnelseskravet se kapitel 3.2.1.4.d.

En sådan affattelse af kommunestyrelseslovens regel om suspension/afsættelse vil efter udvalgets opfattelse tilgodese behovet for en tydeliggørelse af de gældende regler på dette punkt.

Genstanden for borgmesterens vægring er efter ordlyden af den gældende § 66 opgaver, der påhviler borgmesteren efter i lov om kommunernes styrelse eller kommunens styrelsesvedtægt. Dette indbefatter også, men omfatter efter ministeriets praksis ikke udelukkende udførelsen af kommunalbestyrelsens lovligt truffe beslutninger. Der henvises til kapitel 3.1.2.2.

Det er udvalgets opfattelse, at genstanden i overensstemmelse med ministeriets praksis bør sammenfattes til opgaver, der følger af *lov om kommunernes styrelse*. Som følge af borgmesterens pligt til efter lov om kommunernes styrelse loyalt at udføre kommunalbestyrelsens lovligt truffe beslutninger bør genstanden for pligttilsidesættelsen i overensstemmelse med gældende ret også omfatte kommunalbestyrelsens beslutninger. Også borgmesterens tilsidesættelse af dennes øvrige pligter efter lov om kommunernes styrelse bør i overensstemmelse med ministeriets praksis kunne begrunde adgang til suspension eller afsættelse, jf. kapitel 3.1.2.2. Tilsvarende gælder for kommunens styrelsesvedtægt, der udtrykkeligt er nævnt i den gældende affattelse af lovens § 66, at denne er udtryk for en kommunalbestyrelsesbeslutning og som sådan skal efterleves.

Det er på denne baggrund udvalgets anbefaling, at genstanden for borgmesterens pligttilsidesættelse, der medfører adgang til suspension/afsættelse, mere enkelt vil kunne fastsættes som en tilsidesættelse af de pligter, der påhviler borgmesteren efter lov om kommunernes styrelse. Dette vil indebære en sproglig forenkling. Det er i den forbindelse udvalgets anbefaling at enhver tilsidesættelse af borgmesterens pligter efter lov om kommunernes styrelse, under forudsætning af at grovhedskravet er opfyldt, jf. nedenfor under 3.2.1.4.e., bør kunne begrunde suspension/afsættelse uanset pligttilsidesættelsens art, dvs. også tilsidesættelsen af borgmesterens øvrige pligter efter lov om kommunernes styrelse ud over undladelsen af at udføre kommunebestyrelsens beslutninger.

Der skal være tale om en *pligttilsidesættelse* fra borgmesterens side, dvs. at det skal kunne konstateres, at borgmesteren ved en handling eller undladelse, der kan henføres til borgmesteren, har tilsidesat – dvs. slet ikke har opfyldt – en forpligtelse der påhviler borgmesteren efter lov om kommunernes styrelse. Det blotte forhold, at borgmesteren kunne have gjort det bedre eller mere effektivt for at varetage sine embedsopgaver, er ikke tilstrækkeligt. Grænse-dragningen kan dog i særlige tilfælde være vanskelig.

Kravet om, at der skal foreligge en tilsidesættelse af de pligter, der påhviler borgmesteren, indebærer også, at det skal fremgå af loven eller af kommunalbestyrelsens beslutning, hvorledes den opgave, som pligttilsidesættelsen vedrører, skal føres ud i livet, jf. kapitel 3.1.2.3.

Udvalget har overvejet, om der kan være grund til, at genstanden for borgmesterens pligttilsidesættelse fremover ikke alene skal omfatte lov om kommunernes styrelse, men også pligter, der måtte følge af anden lovgivning. Sådanne eventuelle pligter vil efter udvalgets opfattelse hovedsagelig være fastsat med henblik på at regulere forholdet udadtil mellem den kommunale myndighed på den ene side og andre myndigheder, borgere og virksomheder på den anden side. I almindelighed vil pligter efter anden lovgivning derfor påhvile kommunen som myndighed og ikke specifikt kommunens borgmester. Disse pligter vil allerede af den grund falde uden for adgangen til suspension. Der kan imidlertid forekomme tilfælde, hvor der

efter anden lovgivning påhviler netop borgmesteren særlige pligter⁹. Sådanne pligter har dog efter sin karakter næppe betydning for funktionsdygtigheden, effektiviteten eller lovmedholdeligheden i kommunestyret.

Lov om kommunernes styrelse regulerer det indbyrdes forhold mellem kommunens forskellige organer, herunder kommunalbestyrelsen og borgmesteren. Lovens bestemmelser om de forskellige kommunale organers pligter og rettigheder i forhold til hinanden er således med til at understøtte den kompetencefordeling, der er forudsat i loven. Det er udvalgets opfattelse, at sådanne bestemmelser mest naturligt hører hjemme i en lov, der regulerer kommunens interne styrelsesforhold.

Udvalget har redegjort for, hvilke overordnede hensyn bestemmelser om suspension/afsættelse af borgmesteren efter udvalgets opfattelse bør tage sigte på at varetage, jf. herved kapitel 3.2.1.2. Det gælder hensynet til opretholdelsen af kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed, samt sikring af effektiviteten, funktionsdygtigheden og lovmedholdeligheden i kommunens styrelse.

Det er udvalgets opfattelse, at sammenhængen mellem disse hensyn og kommunestyrelseslovens karakter af fundament for kommunens styrelse og de kommunale organers indbyrdes forhold, indebærer, at genstanden for borgmesterens pligtilsidesættelse fortsat må være begrænset til reglerne i lov om kommunernes styrelse.

I de situationer, hvor der rejses spørgsmål om kommunens overholdelse af forpligtelser efter anden lovgivning, vil kommunalbestyrelsen som øverste ansvarlige myndighed være ansvarlig for kommunens virksomhed, herunder for at eventuelle retsstridige forhold om nødvendigt undersøges og reageres over for. Det vil i disse situationer påhvile borgmesteren loyalt at forberede og udføre kommunalbestyrelsens beslutninger. Disse forpligtelser påhviler borgmesteren i kraft af styrelsesloven, og tilsidesættelser heraf vil kommunalbestyrelsen kunne reagere over for i kraft af adgangen til suspension/afsættelse.

c) Det tidsmæssige aspekt af pligtilsidesættelsen

Borgmesterens tilsidesættelse af pligter, der følger af lov om kommunernes styrelse, kan have forskellig tidsmæssig placering i forhold til kommunalbestyrelsens overvejelser om, hvordan der skal reageres heroverfor.

Der kan således være tale om en pligtilsidesættelse af løbende karakter, f.eks. tilsidesættelse af en kommunalbestyrelsesbeslutning. Der kan endvidere være tale om en pligtilsidesættelse, der allerede har fundet sted, og som er afsluttet på tidspunktet for kommunalbestyrelsens overvejelser, og hvor pligtilsidesættelsen derfor ikke vil kunne afhjælpes ved at overlade den eller de opgaver, der danner grundlag for pligtilsidesættelsen, til en anden, jf. § 66, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse. Og endelig kan der være tale om en fremtidig pligtilsidesættelse, f.eks. hvor borgmesteren om en sag på kommunalbestyrelsens dagsorden meddeler kommunalbestyrelsen, at vedkommende ikke agter at udføre kommunalbestyrelsens beslutning, hvis denne får et bestemt resultat, der går borgmesteren imod.

⁹F.eks. borgmesterens udøvelse af vielse myndighed i henhold til ægteskabslovgivningen.

Det er udvalgets opfattelse, at indgreb over for borgmesterens virke vil kunne komme på tale i situationer, hvor borgmesterens pligttilsidesættelse er *af løbende karakter*. I disse tilfælde vil den konkrete pligttilsidesættelse ofte kunne bringes til ophør ved at overlade den eller de opgaver, der danner grundlag for pligttilsidesættelsen, til en anden, jf. § 66, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse. Det er netop herved, at kommunalbestyrelsen kan sikre effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret.

Der vil imidlertid i denne situation af hensyn til tilliden til borgmesterens fremtidige lovmedholdelige udførelse af sine opgaver i kommunestyret kunne være tilfælde, hvor det er påkrævet at afhjælpe pligttilsidesættelsen ved at suspendere/afsætte borgmesteren. Der vil herved skulle foretages en bedømmelse af grovheden af pligttilsidesættelsen, jf. herved nedenfor, hvori bl.a. karakteren af den pligt, der tilsidesættes, og om der er tale om gentagelse, indgår. I sådanne tilfælde synes det ikke rimeligt at lade borgmesteren fortsætte. Borgmesterens fortsatte varetagelse af hvervet kunne afhængig af fremtidige pligttilsidesættelsers karakter få den virkning, at kommunalbestyrelsen sag for sag vil skulle tage stilling til, om borgmesterens opgaver skal overdrages til andre, jf. forarbejderne til § 66 i lov om kommunernes styrelse. Der henvises til kapitel 3.1.1.4.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at suspension/afsættelse efter omstændighederne også bør være en mulighed, hvor pligttilsidesættelsen er *afsluttet* på tidspunktet for kommunalbestyrelsens overvejelser, og hvor pligttilsidesættelsen således ikke vil kunne afhjælpes ved at overlade den eller de opgaver, der danner grundlag for pligttilsidesættelsen til en anden. Det er således udvalgets opfattelse, at en borgmester ved tilsidesættelse af sine pligter efter omstændighederne kan have givet kommunalbestyrelsen anledning til mistillid til, om borgmesteren i fremtiden loyalt kan og/eller vil varetage hvervet. I det omfang borgmesterens pligttilsidesættelse kan begrunde mistillid til, om borgmesteren i varetagelsen af borgmesterhvervet fremover kan/vil bidrage til kommunestyrets funktionsdygtighed, effektivitet og lovmedholdelighed, bør suspension/afsættelse være en mulighed.

Dette vil være i overensstemmelse med ministeriets praksis. De gældende regler i lov om kommunernes styrelse om suspension og afsættelse af borgmesteren finder således – som fortolket af ministeriet i sin praksis – anvendelse, både hvor borgmesterens vægring kan karakteriseres som fremadrettet, og hvor vægringen kan karakteriseres som bagudrettet. Der henvises til kapitel 3.1.3.1.

Det er udvalgets opfattelse, at der kan være grund til at overveje, om suspension/afsættelse bør være en mulighed i situationer, hvor pligttilsidesættelsen er *fremtidig* som f.eks. i det ovennævnte eksempel, hvor borgmesteren tilkendegiver sit standpunkt i forhold til en endnu ikke afgjort sag, og at borgmesteren – hvis kommunalbestyrelsens beslutning i sagen får et bestemt udfald, der går borgmesteren imod – ikke agter at medvirke til udførelsen heraf.

Kommunalbestyrelsen vil i sådanne tilfælde kunne sikre beslutningens udførelse ved at suspendere borgmesteren ad hoc og lade en anden af sine medlemmer varetage udførelsen af den eller de kommunalbestyrelsesbeslutninger, som borgmesteren har tilkendegivet ikke at ville udføre. En suspension/afsættelse af borgmesteren vil derfor ikke være en forudsætning for udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutning.

Udvalget finder imidlertid ikke at kunne afvise, at der vil kunne opstå situationer, hvor kommunalbestyrelsen efter omstændighederne alligevel bør have mulighed for at suspendere/afsætte borgmesteren på baggrund af en pligttilsidesættelse, der ligger ud i fremtiden. Der vil herved skulle foretages en bedømmelse af grovheden af pligttilsidesættelsen, jf. herved nedenfor, hvori bl.a. karakteren af den pligt, der tilsidesættes og om der er tale om gentagelse, indgår. Det er således udvalgets opfattelse, at også borgmesterens fremtidige pligttilsidesættelse kan begrunde mistillid til, om borgmesteren i varetagelsen af borgmesterhvervet fremover kan/vil bidrage til kommunestyrets funktionsdygtighed, effektivitet og lovmedholdelighed.

Det er derfor udvalgets anbefaling, at såvel borgmesterens løbende pligttilsidesættelse som borgmesterens afsluttede og fremtidige pligttilsidesættelse bør kunne begrunde en suspension/afsættelse af borgmesteren.

d) Tilregnelleskrav

Udvalget har i kapitel 3.2.1.3.c. redegjort for, at det efter udvalgets opfattelse bør overvejes, om der ud fra hensynet til kommunens funktionsdygtighed, effektivitet og lovmedholdelighed kan være behov for suspension/afsættelse af en borgmester, der med den fornødne grovhed har tilsidesat pligter, der følger af lov om kommunernes styrelse, uanset at borgmesteren ikke har haft forsæt hertil.

Det er udvalgets opfattelse, at konsekvenserne for kommunestyrets funktionsdygtighed, effektivitet og lovmedholdelighed af borgmesterens grove tilsidesættelse af sine pligter som borgmester kan være de samme, uanset om pligttilsidesættelsen sker med forsæt eller ej. Det gælder både for funktionsdygtigheden mv. hos kommunens politiske organer og hos den kommunale forvaltning.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at hensynet til kommunens funktionsdygtighed mv. tilsiger, at suspension/afsættelse af borgmesteren bør kunne ske, også hvor den grove pligttilsidesættelse ikke kan tilregnes borgmesteren som forsætlig.

Det er udvalgets opfattelse, at det ikke bør være enhver form for grov pligttilsidesættelse hos borgmesteren, der bør kunne medføre suspension/afsættelse.

Det er således under hensyn til den indgribende karakter, som en fuld fratagelse fra en borgmester af dennes hverv har for så vel borgmesteren som kommunestyret, udvalgets opfattelse, at pligttilsidesættelse, der sker ved simpel uagtsomhed eller slet ikke kan tilregnes borgmesteren som uagtsom, ikke bør kunne medføre suspension/afsættelse.

Det er derfor udvalgets anbefaling, at adgangen til at suspendere/afsætte borgmesteren bør omfatte tilfælde, hvor den grove pligttilsidesættelse er sket ved forsæt eller grov uagtsomhed, men ikke tilfælde, hvor pligttilsidesættelsen er sket ved simpel uagtsomhed eller slet ikke kan tilregnes borgmesteren som uagtsom.

Heri ligger en mindre udvidelse af bestemmelsens anvendelsesområde i forhold til i dag, hvor pligttilsidesættelsen (vægningen) skal være udtryk for en aktiv eller passiv modstand mod at varetage opgaven på lovformelig måde.

Forsætsbegrebet omfatter bl.a. direkte forsæt. Det indebærer, at en person handler, for at en bestemt kriminaliseret følge skal indtræde, eller at en person handler med viden eller anden sikker bevidsthed om de forhold, som gør handlingen ulovlig. Herudover indeholder forsætsbegrebet bl.a. også sandsynlighedsforsæt. Det drejer sig om tilfælde, hvor den pågældende uden at tilstræbe en kriminaliseret følge dog anser følgen som en overvejende sandsynlig konsekvens af sine handlinger, eller anser det for overvejende sandsynligt, at de kriminaliserede omstændigheder er til stede.

Forsæt afgrænses nedadtil af uagtsomhed. Det afgørende for, om en person har handlet uagtsomt, er, om vedkommende objektivt har tilsidesat de handlenormer, der anses for rimelige i forhold til den pågældende. Grov uagtsomhed betegner en høj grad af uagtsomhed, dvs. en særlig klar eller forkastelig afvigelse fra de relevante handlenormer.

Vejledende ved bedømmelsen af, om uagtsomheden kan karakteriseres som grov, kan bl.a. være praksis for anvendelsen af § 61 i lov om kommunernes styrelse, hvorefter et kommunalbestyrelsesmedlem, der gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører, straffes med bøde. Det følger af bestemmelsen, at simpel uagtsom pligttilsidesættelse ikke straffes.

Udvidelsen af bestemmelsens anvendelsesområde bør ikke overvurderes. Det kan således i praksis være vanskeligt entydigt at sondre mellem det forsætlige og det groft uagtsomme, og den objektivering af forsætskravet, som bl.a. sandsynlighedsforsættet er udtryk for, kan i praksis i nogle tilfælde næppe ligge langt fra den individuelle objektiverede bedømmelse, som kravet om grov uagtsomhed indebærer.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at en forsætsbedømmelse kan være vanskelig at håndtere i en skriftlig proces, og at et krav om grov uagtsomhed således bedre end et forsætskrav vil være egnet til den skriftlige forvaltningsproces uden almindelig adgang til mundtlig bevisførelse, der danner rammen om en afgørelse om reaktion over for borgmesterens pligttilsidesættelse, jf. herved udvalgets overvejelser om processen for suspension/afsættelse af borgmesteren, kapitel 3.2.2.

e) Grovhedskriterium

Det er efter gældende ret en betingelse for suspension og afsættelse, at borgmesterens vægning er grov eller gentagen. Der henvises til kapitel 3.1.3.2.

Udvalget har ovenfor redegjort for, at det er udvalgets opfattelse, at rammerne for kommunalbestyrelsens adgang til generel suspension/afsættelse af borgmesteren skal tage hensyn til på den ene side effektiviteten, funktionsdygtigheden og lovmedholdeligheden i kommunens styrelse og på den anden side til at sikre ro og kontinuitet omkring borgmesterens fortsatte varetagelse af borgmesterhvervet. Suspension/afsættelse må således have undtagelses karakter. Der henvises til kapitel 3.2.1.2.

Det er udvalgets opfattelse, at der for at sikre balance i disse hensyn, må være tale om en meget kvalificeret pligttilsidesættelse, før suspension/afsættelse skal kunne komme på tale.

Dette vil efter udvalgets opfattelse kunne udtrykkes i et krav om, at borgmesterens pligttilsidesættelse må være af en *særlig* grovhed. Kravet om en særlig grovhed indebærer, at der skal være tale om krænkelse af meget væsentlige interesser, og at grov pligttilsidesættelse, der vil kunne straffes efter § 61 i lov om kommunernes styrelse, ikke er tilstrækkelig til suspension/afsættelse af borgmesteren.

Det følger heraf, at beslutningen om suspension/afsættelse skal være begrundet i saglige hensyn og således f.eks. ikke motiveret af politiske hensyn, jf. herved ovenfor kapitel 3.2.1.1. og 3.2.1.2. Det følger endvidere af proportionalitetsprincippet, at formålet med suspension/afsættelsen ikke må kunne tilgodeses ved mindre indgribende foranstaltninger. Endvidere må indgrebet skulle stå i et rimeligt forhold til karakteren af borgmesterens pligttilsidesættelse. Heri indgår bl.a. vurderingen af, om en overladelse af borgmesterens enkelte opgaver til et andet medlem, jf. herved § 66, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse vil være tilstrækkelig til at imødekomme de hensyn, der ellers skulle forfølges ved en beslutning om suspension/afsættelse.

Ved pligttilsidesættelse, der er afsluttet eller løbende pågår på tidspunktet for kommunalbestyrelsens overvejelser om reaktioner, vil det derfor være et krav, at pligttilsidesættelsen har givet anledning til mistillid til, om borgmesteren i varetagelsen af borgmesterhvervet fremover kan/vil bidrage til kommunestyrets funktionsdygtighed, effektivitet og lovmedholdelighed, og at beslutningen om suspension/afsættelse er motiveret af hensigten om fremadrettet at sikre kommunestyrets funktionsdygtighed, effektivitet og lovmedholdelighed.

I grovhedsvurderingen vil der kunne lægges vægt på, om kommunalbestyrelsen ved en beslutning eller på anden måde har givet borgmesteren grund til at tro, at kommunalbestyrelsen udtrykkeligt eller stiltiende har godkendt borgmesterens pligttilsidesættelse. Endvidere vil der i denne vurdering kunne lægges vægt på, om kommunalbestyrelsens ret til suspension/afsættelse som følge af den tid, der er gået, fra kommunalbestyrelsen fik kendskab til pligttilsidesættelsen, til kommunalbestyrelsen traf beslutningen om suspension/afsættelse, fortabes ved passivitet således, at borgmesteren har fået en beskyttelsesværdig forventning om, at kommunalbestyrelsen ikke vil foretage sig yderligere.

Som § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse er affattet, kan borgmesterens gentagne vægring efter gældende ret give kommunalbestyrelsen mulighed for suspension af borgmesteren.

Udvalget har overvejet, om gentagen pligttilsidesættelse i sig selv skal kunne begrunde suspension/afsættelse. Det er udvalgets opfattelse, at kravet om en særlig grov pligttilsidesættelse bør indebære, at gentagen pligttilsidesættelse ikke i sig selv er tilstrækkelig til suspension/afsættelse af borgmesteren. Udgør pligttilsidesættelserne således ikke en trussel mod kommunens funktionsdygtighed mv., bør der ikke kunne ske suspension/afsættelse.

Gentagelse af pligttilsidesættelserne kan – hvad enten de vedrører pligter af samme eller forskellig art – derimod indgå i vurderingen af, om forholdene samlet set har den fornødne særlig grovhed.

Det er således udvalget anbefaling, at en borgmester kun kan suspenderes eller afsættes, hvis pligttilsidesættelsen er særlig grov.

3.2.2. Processen for suspension/afsættelse på grund af pligttilsidesættelse

3.2.2.1. Hvilke overordnede hensyn skal processen tilgodesee?

Kommunalbestyrelsen er kommunens øverste myndighed og har således overfor borgere og andre myndigheder det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed. Der henvises til kapitel 3.1.1.1. Det er udvalgets opfattelse, at muligheden for suspension/afsættelse af borgmesteren skal understøtte kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed.

I fastsættelsen af rammerne for suspension/afsættelse af borgmesteren bør efter udvalgets opfattelse indgå hensynet til ro og kontinuitet omkring borgmesterens centrale rolle i kommunestyret. Suspension/afsættelse af borgmesteren må således have undtagelsens karakter. Der henvises til kapitel 3.2.1.2.

Dette udtrykkes i en række betingelser, som skal være opfyldt, før suspension/afsættelse af borgmesteren kan komme på tale. Der henvises til kapitel 3.2.1.4.

Suspension/afsættelse af borgmesteren er et alvorligt indgreb. Det er udvalgets opfattelse, at processen for suspension/afsættelse af borgmesteren skal sikre, at betingelserne for indgrebet er opfyldt, herunder at det er begrundet i saglige hensyn og f.eks. ikke er politisk motiveret.

Dette indebærer for det første, at spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for suspension/afsættelse er opfyldt, må bedømmes af et andet organ ud over kommunalbestyrelsen, og for det andet, at borgmesteren bør have ret til at fortsætte i hvervet, indtil det ved denne bedømmelse er konstateret, om betingelserne for suspension/afsættelse er opfyldt.

Denne bedømmelse må bestå i en vurdering af, om de retlige betingelser for suspensionen/afsættelsen er opfyldt, og det pågældende organ må med henblik på en kvalificeret bedømmelse heraf have den fornødne retlige sagkundskab, herunder om kommunalretlige forhold.

Det er endelig udvalgets opfattelse, at der også i processen er et hensyn at tage til kommunestyrets funktionsdygtighed og effektivitet. En sag om suspension/afsættelse af borgmesteren påvirker uundgåeligt den kommunale organisation. Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at processen ikke bør være unødigt kompliceret og langtrukken, således at en afklaring af borgmesterens forhold kan finde sin afslutning inden for en kortere tidshorisont.

Processen for suspension og afsættelse af borgmesteren efter gældende ret er beskrevet i kapitel 3.1.4. Som det fremgår her, skal kommunalbestyrelsens beslutning efter § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse om at udpege et af sine medlemmer til indtil videre at fungere som borgmester straks forelægges økonomi- og indenrigsministeren til stadfæstelse. Sagen skal herefter forelægges domstolene til bedømmelse.

Udvalget har med udgangspunkt i de overordnede hensyn, som processen for suspension/afsættelse efter udvalgets ovenstående betragtninger skal tilgodese, overvejet, om processen med fordel kunne forenkles, uden at de retssikkerhedsgarantier, der bør gælde for et så alvorligt indgreb som suspension/afsættelse af borgmesteren, herved tilsidesættes.

3.2.2.2. Processen i kommunalbestyrelsen

a) Kompetence til iværksættelse af suspensions-/afsættelsesprocessen

Suspension og afsættelse af borgmesteren kan efter gældende ret alene ske på kommunalbestyrelsens foranledning, jf. kapitel 3.1.4.1. Tilsvarende gælder suspension og afsættelse af magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse.

Udvalget har overvejet muligheden af, at statsforvaltningen som led i tilsynet med kommunerne gives adgang til at iværksætte suspensions-/afsættelsesprocessen, hvor betingelserne herfor efter statsforvaltningens opfattelse er opfyldt. Dette kunne ske enten således, at statsforvaltningen iværksætter processen af egen drift eller således, at statsforvaltningen gives adgang til at anmode kommunalbestyrelsen om iværksættelse af processen.

Det er imidlertid efter udvalgets opfattelse vigtigt at understrege kommunalbestyrelsens og kommunalbestyrelsesmedlemmernes ansvar som kommunens øverste myndighed og som led heri opgaven med at føre tilsyn med hele den kommunale forvaltning, herunder med borgmesterens virksomhed.

Med henblik på varetagelsen af rollen som kommunens øverste myndighed, har kommunalbestyrelsesmedlemmerne en række rettigheder, der bl.a. giver mulighed for indsigt i den kommunale forvaltning, herunder kommunens økonomiske forvaltning. Det gælder bl.a. retten til sagsindsigt efter § 9 i lov om kommunernes styrelse og retten til efter lovens § 20, stk. 6, med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, efter anmodning at få tilsendt dagsordener og udskrifter af beslutningsprotokoller, der udsendes til medlemmer af udvalg, som den pågældende ikke er medlem af, samt efter anmodning i enkelte tilfælde sagsmateriale i samme omfang som udvalgets medlemmer. Hertil kommer bl.a. kommunalbestyrelsesmedlemmernes ret til at indbringe ethvert spørgsmål for kommunalbestyrelsen efter lovens § 11, stk. 1 – den såkaldte initiativret – og udvalgsmedlemmernes ret til efter lovens § 23 at standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget og ønske sagen indbragt for kommunalbestyrelsen.

Disse rettigheder giver det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem – uanset flertallets ønsker – mulighed for f.eks. at indbringe spørgsmålet om borgmesterens varetagelse af hvervet for kommunalbestyrelsen. Det bemærkes i den forbindelse, at borgmesteren – i det omfang andet ikke følger af loven – er underlagt kommunalbestyrelsen, der som kommunens øverste myndighed må sikre sig, at borgmesteren udfører hvervet inden for lovgivningens rammer. Det bemærkes endvidere, at det er antaget i litteraturen, at kommunalbestyrelsen efter omstændighederne kan have pligt til at anvende de indgrebsmuligheder, som § 66 i lov om kommunernes styrelse giver mulighed for, og at denne pligt kan påses af kommunaltilsynet, efter omstændighederne med anvendelse af sanktioner overfor de enkelte

kommunalbestyrelsesmedlemmer med henblik på at fremkalde en beslutning efter lovens § 66. Der henvises til kapitel 3.1.4.3. og den der nævnte litteratur.

Med henblik på at muligheden for suspension/afsættelse af borgmesteren kan understøtte kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed, jf. herved kapitel 3.2.2.1, er det udvalgets opfattelse, at suspension/afsættelse af borgmesteren alene skal kunne ske på kommunalbestyrelsens foranledning.

Det er således udvalgets opfattelse, at der – hvis adgangen til at iværksætte suspensions-/afsættelsesprocessen ikke er kommunalbestyrelsens eller ikke er kommunalbestyrelsens alene – er risiko for, at dette kan medvirke til, at kommunalbestyrelsen fralægger sig ansvaret for som kommunens øverste myndighed at tage stilling til, hvordan der skal reageres over for borgmesterens særligt grove pligttilsidesættelse.

Kommunalbestyrelsens ansvar over for borgere og myndigheder må således indebære en ret for kommunalbestyrelsen til at tilrettelægge den kommunale virksomhed, og som led heri retten til at træffe beslutning om, hvorvidt der skal ske iværksættelse af den proces, der kan føre frem til suspension/afsættelse af borgmesteren.

Således bør beslutningen om iværksættelse af suspensions-/afsættelsesprocessen ikke kunne udgå hverken fra andre dele af kommunens organisation eller fra andre myndigheder, herunder statsforvaltningen som led i tilsynet med kommunerne.

Udvalget har overvejet, om det også bør gælde, at beslutning om iværksættelse af suspensions-/afsættelsesprocessen for så vidt angår magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrative ledelse alene skal kunne træffes af kommunalbestyrelsen.

Udvalget har således overvejet, om adgangen til at træffe beslutning om iværksættelse af suspensions-/afsættelsesprocessen for så vidt angår et magistratsmedlem i kommuner med magistratsstyre i stedet burde tilkomme den øvrige magistrat.

Tilsvarende har udvalget overvejet, om adgangen til at træffe beslutning om iværksættelse af processen for så vidt angår en udvalgsformand i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse i stedet burde tilkomme det udvalg, som den pågældende er formand for ud fra en betragtning om, at udvalget må formodes at have bedst kendskab til udvalgsformandens pligttilsidesættelse.

Kommunalbestyrelsen er imidlertid – uanset valget af styreform – kommunens øverste myndighed, og det er udvalgets opfattelse, at adgangen til suspension/afsættelse også af magistratsmedlemmer og udvalgsformænd, skal understøtte kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at suspension/afsættelse af en hvervsindehaver, der er valgt for kommunalbestyrelsens funktionsperiode, har en så indgribende karakter, at beslutningen om iværksættelse af suspensions-/afsættelsesprocessen – uanset valget af styreform – bør træffes af kommunalbestyrelsen.

Det er på den baggrund udvalgets anbefaling, at beslutning om iværksættelse af suspensions-/afsættelsesprocessen af en borgmester, et magistratsmedlem eller en udvalgsformand i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse alene bør kunne træffes af kommunalbestyrelsen.

b) Kvalificeret flertal?

Det kan på baggrund af den indgribende karakter, som suspension/afsættelse af borgmesteren har, overvejes, om der til beslutningen om at iværksætte en proces, der kan lede til suspension/afsættelse, bør kræves et kvalificeret flertal. Dette vil indebære et brud med den almindelige ordning i lov om kommunernes styrelse om, at beslutninger træffes ved stemmeflertal, jf. herved lovens § 11, stk. 3.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at kommunalbestyrelsens beslutning herom på lige fod med kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger om tilrettelæggelsen af den kommunale virksomhed, bør være udtryk for, hvordan et flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer finder det rigtigst at gribe borgmesterens pligttilsidesættelse an.

Udvalget finder endvidere, at et flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer bør have mulighed for – som led i afgørelsen hos den hertil kompetente myndighed, jf. herved nedenfor – at få vurderet, om betingelserne for suspension/afsættelse af borgmesteren er opfyldt.

Udvalget har overvejet, om der for magistratsmedlemmerne samt for udvalgsformænd i kommunerne med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse under henvisning til, at disse er valgt ved forholdstalsvalg, bør stilles andre krav til det flertal i kommunalbestyrelsen, der kræves til beslutning om iværksættelse af suspensions-/afsættelsesprocessen.

Således kan der argumenteres for, at valgmetoden for de pågældende kan indebære en fordel for de magistratsmedlemmer/udvalgsformænd, der repræsenterer kommunalbestyrelsens flertal i forhold til de magistratsmedlemmer/udvalgsformænd, der repræsenterer mindretal. Alt andet lige vil der således lettere kunne skabes flertal i kommunalbestyrelsen for iværksættelse af en suspensions-/afsættelsesproces, der er rettet mod den sidstnævnte gruppe.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at behovet for suspension/afsættelse særligt kan tænkes at opstå, hvor den pågældende hvervsindehaver repræsenterer mindretal. Dette bør efter udvalgets opfattelse indebære, at der ikke bør stilles særlige krav til det flertal i kommunalbestyrelsen, der kræves til beslutning om at iværksætte en suspensions-/afsættelsesproces, der omfatter en af de pågældende hvervsindehavere.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at såvel de materielle krav, der opstilles som betingelse for suspension/afsættelse, som processen herfor, udgør et betryggende værn mod en politisk motiveret beslutning om suspension/afsættelse også for hvervsindehavere, der tilhører et mindretal i kommunalbestyrelsen.

Det er på denne baggrund udvalgets anbefaling, at beslutning om iværksættelse af suspensions-/afsættelsesprocessen imod en borgmester eller anden hvervsindehaver bør træffes af kommunalbestyrelsen ved almindeligt stemmeflertal.

c) Elementerne i kommunalbestyrelsens beslutning

Udvalget har overvejet, om der bør stilles krav om, at der som led i kommunalbestyrelsens beslutning om at iværksætte en suspensions-/afsættelsesproces skal foretages en bedømmelse af, om de retlige betingelser herfor er opfyldt, og hvordan et sådant krav i givet fald vil kunne udmøntes.

Det er udvalgets anbefaling, at kommunalbestyrelsen bør være forpligtet til vurdere, om de retlige betingelser for en suspension/afsættelse er opfyldt. Hermed vil kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed blive understreget. Endvidere vil et sådan krav kunne modvirke en eventuel risiko for iværksættelse af en suspensions-/afsættelsesproces, der ikke har baggrund i saglige hensyn, herunder en proces, hvor det ved bedømmelsen i det organ, der træffer afgørelse om suspension/afsættelse er *åbenlyst*, at betingelserne for suspension/afsættelse ikke er opfyldt.

d) Hvornår skal suspensionen/afsættelsen få virkning?

Det følger af § 66, stk. 3, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse, at kommunalbestyrelsens beslutning i henhold til bestemmelsens stk. 2 om udpegelse af et medlem til indtil videre at fungere som borgmester først træder i kraft, når den er stadfæstet af økonomi- og indenrigsministeren.

Udvalget har i kapitel 3.2.2.1. redegjort for de overordnede hensyn, som processen for suspension/afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse skal tilgodese.

Udvalget har således anført, at suspension/afsættelse af borgmesteren er et alvorligt indgreb, og at processen herfor skal sikre, at betingelserne for indgrebet er opfyldt, herunder at suspensionen/afsættelsen er begrundet i saglige hensyn og f.eks. ikke er politisk motiveret.

Det er derfor udvalgets anbefaling, at spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for suspension/afsættelse er opfyldt, må bedømmes af et andet organ ud over kommunalbestyrelsen, og at borgmesteren bør have ret til at fortsætte i hvervet, indtil det ved denne bedømmelse er konstateret, om betingelserne for suspension/afsættelse er opfyldt.

e) Skal kommunalbestyrelsen træffe afgørelse eller indstille til en anden myndighed?

Udvalget har på baggrund af sine ovenstående betragtninger overvejet, om kommunalbestyrelsen (fortsat) skal være den myndighed, der træffer afgørelse om suspension/afsættelse, eller om denne kompetence med fordel kunne henlægges til en anden myndighed.

Udvalget har ovenfor redegjort for, at kommunalbestyrelsen under alle omstændigheder må foretage en bedømmelse af, om betingelserne for suspension/afsættelse er opfyldt, jf. herved litra c. Hvis kommunalbestyrelsen (fortsat) skal have afgørelseskompetencen, vil det indebære, at afgørelsen om suspension/afsættelse ikke vil kunne få retsvirkning, før det ved en anden myndigheds mellemkomst er konstateret, om betingelserne for indgrebet er opfyldt, jf. herved kapitel 3.2.2.2.d. Processen ville således (fortsat) skulle indebære en obligatorisk prøvelse. Endvidere ville en sådan proces indebære, at borgmesterens partsrettigheder vil skulle varetages både i kommunalbestyrelsen og ved processen i prøvelsesmyndigheden.

Henlæggelse af afgørelseskompetencen til en anden myndighed vil dels have den fordel, at det endelige ansvar for, at betingelserne for suspension/afsættelse er opfyldt, ville kunne placeres hos et sagkyndigt organ, der endvidere ikke som kommunalbestyrelsen er politisk, jf. herved kapitel 3.2.2.3.

Endvidere vil en sådan proces kunne indebære, at processen i kommunalbestyrelsen kan være relativt enkel, idet partsrettighederne vil kunne varetages i forbindelse med processen hos afgørelsesmyndigheden, jf. kapitel 3.2.2.2.f. Der henvises til kapitel 3.2.2.1. om hensynet til en hurtigere afklaring af borgmesterens forhold af hensyn til kommunestyrets funktionsdygtighed mv.

Udvalget kan på denne baggrund anbefale, at kommunalbestyrelsen som den myndighed, der har kompetence til at iværksætte processen, jf. herved kapitel 3.2.2.2.a, indstiller til vedkommende anden myndighed, jf. herom kapitel 3.2.2.3., at træffe afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren. I kravet om indstilling ligger, at kommunalbestyrelsen har foretaget en retlig vurdering af, om betingelserne for suspension/afsættelse på grund af pligttilsidesættelse er opfyldt.

Herved udgør kommunalbestyrelsens beslutning om en sådan indstilling til vedkommende anden myndighed alene et (nødvendigt) procesledende skridt, der ikke i sig selv har retsvirkninger i forhold til borgmesteren.

Udvalget bemærker, at afgørelsesmyndigheden af hensyn til indgrebets alvorlighed og betydning for effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret i givet fald bør fremme behandlingen af disse sager.

f) Øvrige processuelle skridt

Udvalget har overvejet, hvilke processuelle regler der bør gælde for kommunalbestyrelsens behandling af spørgsmålet om at indstille til afsættelse/suspension af borgmesteren. Det følger af officialmaksimen, at kommunalbestyrelsen, inden beslutning træffes om at indstille til vedkommende afgørelsesmyndighed at træffe afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren, må sørge for, at fremskaffe de fornødne oplysninger af såvel faktisk som retlig karakter til sagens behandling. Dog vil rækkevidden af de undersøgelser, som kommunalbestyrelsen som følge af det nævnte princip må foretage, formentlig være beskedne, idet det endelige ansvar for, at der til afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren foreligger de hertil fornødne oplysninger, påhviler afgørelsesmyndigheden. Det lægges endvidere til grund, at afgørelsen om suspension/afsættelse er en afgørelse i forvaltningslovens forstand med de konsekvenser dette har for processen, herunder at forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring skal iagttages under processen hos vedkommende afgørelsesmyndighed. Der henvises til kapitel 3.2.2.3.i.

Udvalget har endvidere gjort sig følgende overvejelser om processen i kommunalbestyrelsen, idet udvalget lægger til grund, at kommunalbestyrelsens indstilling til vedkommende afgørelsesmyndighed, ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvilket indebærer at lovens regler om bl.a. partshøring og begrundelse ikke finder anvendelse:

Inhabilitet

Udvalget lægger til grund, at borgmesteren efter gældende ret er inhabil ved kommunalbestyrelsens behandling af spørgsmålet om at indstille til suspension/afsættelse af borgmesteren. Borgmesteren har således en særlig personlig interesse i sagens udfald, jf. principperne i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1. Dette indebærer, at borgmesteren ikke må medvirke ved behandlingen i kommunalbestyrelsen af den pågældende sag, jf. principperne i forvaltningslovens § 3, stk. 3¹⁰. Administrativ praksis om inhabilitetsspørgsmålet er beskrevet i kapitel 3.1.4.1. Udvalget finder ikke anledning til at anbefale ændringer i den gældende retstilstand.

Høring af borgmesteren

Udvalget har overvejet, men ikke fundet grundlag for at anbefale, at der fastsættes særlige regler om, at kommunalbestyrelsen forud for sin beslutning om at indstille til vedkommende myndighed at træffe afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren skal foretage en høring af borgmesteren. Udvalget har herved inddraget, at borgmesterens partsrettigheder varetages ved processen hos afgørelsesmyndigheden, og at udvalget har anbefalet, at borgmesteren får mulighed for at fremlægge sine synspunkter mundtligt for afgørelsesmyndigheden, jf. kapitel 3.2.2.3.h. og i. Udvalget har endvidere inddraget, at det følger af officialmaksimen, at kommunalbestyrelsen i fornødent omfang inddrager eventuelle synspunkter, som borgmesteren måtte fremsætte af egen drift. Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at der ikke er noget særligt behov for en obligatorisk høring af borgmesteren under processen i kommunalbestyrelsen.

Begrundelse

Udvalget har anbefalet, at kommunalbestyrelsen ved sin beslutning om at indstille til suspension/afsættelse af borgmesteren skal foretage en vurdering af, om de retlige betingelser herfor er opfyldt, jf. kapitel 3.2.2.2.c.

Udvalget har overvejet, om kommunalbestyrelsens beslutning om at indstille til vedkommende myndighed om at træffe afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren skal begrundes. Efter udvalgets opfattelse vil begrundelsen for indstillingen om suspension/afsættelse af borgmesteren skulle indgå i kommunalbestyrelsens afstemningstema.

Det er indgået i udvalgets overvejelser, at kommunalbestyrelsen under alle omstændigheder vil blive hørt herover i forbindelse med den proces, der finder sted for afgørelsesmyndigheden til brug for vurderingen af indgrebets lovlighed, herunder om en suspension/afsættelse konkret vil være usaglig. Dette indebærer, at en angivelse af begrundelsen (allerede) i forbindelse med kommunalbestyrelsens beslutning om at indstille til suspension/afsættelse derfor næppe vil besværliggøre processen i kommunalbestyrelsen.

Hertil kommer, at et sådan krav efter udvalgets opfattelse vil kunne modvirke en eventuel risiko for iværksættelse af en suspensions-/afsættelsesproces, der ikke har baggrund i saglige hensyn, herunder hvor det ved bedømmelsen i det organ, der træffer afgørelse om

¹⁰ Lovens inhabilitetsregler gælder, jf. lovens § 2, kun direkte for afgørelsessager. Det antages dog, at spørgsmålet om inhabilitet uden for lovens direkte anvendelsesområde er reguleret af uskrevne retsgrundsætninger, der i vidt omfang svarer til de udtrykkelige regler i forvaltningsloven. Der henvises til Forvaltningsret, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., s. 253 f. Der henvises endvidere til udtalelse fra Folketingets Ombudsmand, FOB 1997, s. 333 ff. (særligt s. 341).

suspension/afsættelse er *åbenlyst*, at betingelserne for suspension/afsættelse ikke er opfyldt, jf. herved udvalgets tilsvarende overvejelser om, at kommunalbestyrelsen skal vurdere betingelserne for indgrebs lovlighed, jf. herved kapitel 3.2.2.2.c.

Endvidere vil de forhold, som kommunalbestyrelsen anfører i sin begrundelse, kunne tjene som processuel ramme for afgørelsesmyndighedens bedømmelse af sagen.

Udvalget anbefaler på den baggrund, at der fastsættes regler om begrundelsespligt med den retsvirkning, at afgørelsesmyndigheden alene kan foretage en bedømmelse af, om suspension/afsættelse af borgmesteren vil kunne ske af de grunde, kommunalbestyrelsen har anført. Det ligger heri, at kommunalbestyrelsen skal henvise til de faktiske forhold, som kommunalbestyrelsen støtter sin indstilling på.

Krav på betalt advokatbistand

Udvalget anbefaler, at borgmesteren på begæring bør have krav på at få eventuelle udgifter til en advokat, som borgmesteren måtte vælge til at repræsentere sig eller lade sig bistå af under de obligatoriske led i processen for suspension/afsættelse på grund af pligttilsidesættelse, betalt af kommunen, herunder udgifter, der vedrører advokatbistand under processen i kommunalbestyrelsen. Det er således udvalgets opfattelse, at borgmesterens mulighed for at få dækket sådanne udgifter ikke bør afhænge af kommunalbestyrelsens (flertallets) beslutning herom. Udvalget finder således, at en borgmester stillet over for en så alvorlig reaktionsmulighed som suspension eller afsættelse bør have mulighed for professionel juridisk bistand. En sådan ret har borgmesteren ikke i dag, jf. kapitel 3.1.4.1.

Underretning af borgmesteren

Det følger af § 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse, at en udskrift af beslutningsprotokollen med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, så vidt muligt skal offentliggøres. Det er imidlertid udvalgets anbefaling, at der af hensyn til borgmesteren bør fastsættes særlige regler om underretning af vedkommende om kommunalbestyrelsens beslutning om at indstille til vedkommende myndighed at træffe afgørelse om suspension/afsættelse.

3.2.2.3. Processen hos afgørelsesmyndigheden

a) Elementerne i afgørelsesmyndighedens afgørelse

Udvalget har i kapitel 3.2.2.2.a. redegjort for, at det efter udvalgets opfattelse i første række bør være op til kommunalbestyrelsen selv at beslutte, hvordan der skal forholdes med hensyn til borgmesterens særligt grove pligttilsidesættelse. Herved understøttes kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed.

Efter udvalgets opfattelse bør dette endvidere indebære, at afgørelsesmyndigheden ved sin afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren alene skal kunne inddrage de grunde til suspensionen/afsættelsen, som kommunalbestyrelsen har påberåbt sig i sin indstilling herom.

Udvalget har overvejet, hvilke elementer der på baggrund af kommunalbestyrelsens indstilling herom bør indgå i afgørelsesmyndighedens afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse.

Det er udvalgets opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt de retlige betingelser for suspension/afsættelsen er opfyldt, skal indgå i afgørelsen.

Det er i den forbindelse udvalgets opfattelse, at det skal indgå i afgørelsen, om en suspension/afsættelse vil indebære en tilsidesættelse af de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder grundsætningen om saglighed og proportionalitet samt forbuddet mod magtfordrejning. Det bemærkes, at en bedømmelse af, om disse grundsætninger er overholdt, efter udvalgets forslag vil indgå i bedømmelsen af, om borgmesterens pligtilsidesættelse har en særlig grovhed, hvilket er en af betingelserne for suspension/afsættelse er opfyldt, jf. kapitel 3.2.1.4.e. Tilsvarende gælder endvidere bedømmelsen af kommunalbestyrelsens eventuelle passivitet over for borgmesterens pligtilsidesættelse.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at afgørelsesmyndigheden bør kunne hjemvise sagen til eventuel fornyet behandling i kommunalbestyrelsen, såfremt lovgivningens krav til processen i kommunalbestyrelsen ikke er overholdt, herunder om dagsordenspunktet om at indstille til vedkommende myndighed at træffe afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren er optaget på dagsordenen i overensstemmelse med § 8, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse. Det bemærkes, at kommunalbestyrelsen ikke i tilfælde af en hjemvisning er forpligtet til at behandle sagen på ny.

Udvalget har herefter overvejet, om der i afgørelsen tillige bør indgå en vurdering af hensigtsmæssigheden af en suspension/afsættelse af borgmesteren.

Det er udvalgets opfattelse, at det alene er vedkommende kommunalbestyrelse, der kan vurdere, om det – hvis de retlige betingelser herfor i øvrigt er opfyldt – er et hensigtsmæssigt skridt at tage at suspendere/afsætte borgmesteren. Hvorvidt dette er tilfældet, beror i tilfælde, hvor borgmesterens pligtilsidesættelse helt eller delvis indebærer en tilsidesættelse af kommunalbestyrelsens beslutninger og ikke af lovgivningen i øvrigt, på omstændigheder, herunder lokale politiske forhold, som kommunalbestyrelsen er nærmest til at vurdere betydningen af, og som det næppe er hensigtsmæssigt, at lade et udenforstående organ foretage en bedømmelse af, jf. kapitel 3.2.4.1.

Udvalgets anbefaling ligger endvidere i tråd med anbefalingen i Rapport fra maj 2003 fra Udvalget vedr. kommunale råd og nævn mv., der var nedsat af Finansministeriet, side 86, hvorefter det ud fra en samlet vurdering var udvalgets opfattelse, at klageinstanser på det kommunale område som hovedregel alene bør kunne efterprøve en afgørelses retlige spørgsmål. Udvalget vedr. kommunale råd og nævn mv. henviste bl.a. til, at det må overlades til de lokalt valgte kommunalbestyrelser at foretage en skønsmæssig afvejning og prioritering inden for de rammer, lovgivningen sætter, og at fuld prøvelse medfører, at et andet (statsligt) organ overrefererer dette lovlige skøn.

Uanset at afgørelseskompetencen til at suspendere/afsætte borgmesteren ud fra processuelle forenklingshensyn foreslås henlagt til en anden myndighed end kommunalbestyrelsen, forekommer det ud fra tilsvarende hensyn naturligt, at afgørelsesmyndigheden ikke foretager en hensigtsmæssighedsbedømmelse, men alene en bedømmelse af, om de retlige betingelser for at suspendere/afsætte borgmesteren er opfyldt. Dette indebærer, at

suspension/afsættelse af borgmesteren i givet fald indtræder som en obligatorisk retsfølge, hvis bestemmelsens retsfaktum af den kompetente myndighed vurderes at være opfyldt.

Det er derfor udvalgets anbefaling, at afgørelsesmyndigheden alene foretager en bedømmelse af, om de retlige betingelser for at suspendere/afsætte borgmesteren er opfyldt.

b) Overordnede krav til myndigheden

Udvalget har i kapitel 3.2.2.1. redegjort for de overordnede hensyn, som processen for suspension/afsættelse af borgmesteren skal tilgodese. Udvalget har således anført, at suspension/afsættelse af borgmesteren er et alvorligt indgreb, og at processen herfor skal sikre, at betingelserne for indgrebet er opfyldt, herunder at det er begrundet i saglige hensyn og f.eks. ikke er politisk motiveret.

Dette indebærer efter udvalgets opfattelse, at der generelt må være tillid til den myndighed, der træffer afgørelsen om suspension/afsættelse af borgmesteren og tillid til, at der ikke i den forbindelse varetages uvedkommende – herunder politiske – hensyn. Der må således ikke herske tvivl om myndighedens fuldstændige upartiskhed og uafhængighed. Dette hensyn gør sig særligt gældende ved spørgsmål om suspension/afsættelse af et folkevalgt organs formand, valgt af og blandt organets medlemmer.

Udvalget har anbefalet, at bedømmelsen alene skal angå retlige spørgsmål, herunder bl.a. om betingelserne for suspension/afsættelse er opfyldt, og om en suspension/afsættelse vil indebære en tilsidesættelse af de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, jf. herved kapitel 3.2.2.3.a. Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at afgørelsen om suspension/afsættelse bør træffes af et organ, der har den fornødne retlige sagkundskab, herunder om kommunalretlige forhold.

Overordnet er det endvidere udvalgets opfattelse, at kendskab til lokalpolitiske forhold kan være nyttig i forbindelse med afgørelsen om suspension/afsættelse af borgmesteren. Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at det bør overvejes, hvordan sådanne kompetencer kan repræsenteres hos afgørelsesmyndigheden.

Udvalget har herefter overvejet, hvilke myndigheder der kunne være relevante ved valget af afgørelsesmyndighed. Udvalget har indledt sine overvejelser herom med en vurdering af de to myndigheder, der efter gældende ret – foruden kommunalbestyrelsen – er involveret i processen, nemlig Økonomi- og Indenrigsministeriet og domstolene:

c) Økonomi- og Indenrigsministeriet som afgørelsesmyndighed?

Udvalget har overvejet hensigtsmæssigheden af Økonomi- og Indenrigsministeriet som det organ, der træffer afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren.

Udvalget har således overvejet, hvilken betydning det kan have for tilliden til en afgørelse, der vedrører suspension/afsættelse af et folkevalgt organs politiske leder, at denne sker i et organ, der som Økonomi- og Indenrigsministeriet er undergivet politisk ledelse.

Udvalget finder indledningsvist anledning til at bemærke, at særlig kommunalretlig viden ofte vil være nyttig ved vurderingen af borgmesterens eventuelle tilsidesættelse af pligter, der

følger af lov om kommunernes styrelse. Valget af Økonomi- og Indenrigsministeriet, der har ressortansvaret for kommunerne og herunder ansvaret for den kommunale styrelseslovgivning, kan derfor i denne henseende have gode grunde for sig.

Suspension/afsættelse af borgmesteren er imidlertid et alvorligt indgreb. Det er derfor vigtigt, at den organisatoriske placering af det organ, der skal være garant for indgrebets lovlighed, ikke kan give anledning til mistillid.

Det er således udvalgets opfattelse, at afgørelsen om suspensionen/afsættelsen af et folkevalgt organs politisk valgte leder – i lyset af afgørelsens alvorlighed – ikke er egnet til at ske i et organ, der selv er undergivet politisk ledelse.

Dette gælder, selvom ministeren i sin egenskab af forvaltningschef for ministeriet er undergivet de samme krav til saglig og lovlig forvaltning som andre administrative chefer, og selvom ministerens mulighed for at give embedsapparatet konkrete instrukser om sagens afgørelse således er underlagt de almindelige forvaltningsretlige rammer.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at der kan sættes spørgsmålstegn ved hensigtsmæssigheden af, at afgørelsen om borgmesterens suspension/afsættelse træffes af Økonomi- og Indenrigsministeriet.

d) Domstolsafgørelse?

Udvalget har overvejet, om afgørelsen om suspension/afsættelse af borgmesteren bør træffes af domstolene. Således indgår som et obligatorisk led i processen efter gældende ret, at en beslutning om suspension af borgmesteren, der stadfæstes af Økonomi- og Indenrigsministeriet, skal indbringes for domstolene.

Valg af domstolene som den myndighed, der kan træffe afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren, vil for det første indebære, at de retssikkerhedsgarantier, der generelt kendetegner domstolsprocessen, også vil gælde for afgørelsen om suspension/afsættelse af borgmesteren, herunder domstolenes uafhængighed. Dette forhold understøtter efter udvalgets opfattelse tilliden til det organ, der træffer afgørelsen.

Endvidere indebærer valget af domstolene bl.a. mulighed for afhøring for retten af vidner, herunder f.eks. kommunale embedsmænd og kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Det er udvalgets opfattelse, at den risiko for vanskeligheder med tilvejebringelsen af den fornødne viden om sagens faktum, der kan opstå som følge af, at Økonomi- og Indenrigsministeriet ikke som prøvelsesmyndighed efter gældende ret har mulighed for at foranstalte indenretslige afhøringer, jf. kapitel 3.1.4.4., herved kan undgås. Det er således udvalgets opfattelse, at valget af domstolene som afgørelsesmyndighed på den baggrund kan bidrage til en mere dybtgående behandling.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at den risiko, der måtte være for vanskeligheder med tilvejebringelse af viden om sagens faktum vil kunne mindskes, hvis der under processen for den myndighed, der skal træffe afgørelse om suspension/afsættelse gives mulighed for at foranstalte indenretlig vidneafhøring, jf. herom nedenfor.

Det vil endvidere ikke kunne afvises, at sagsbehandlingstiden ved domstolene vil kunne indebære, at hensynet til, at en afklaring af borgmesterens forhold kan finde sin afklaring inden for en kortere tidshorisont, jf. kapitel 3.2.2.1., ikke fuldt ud vil kunne indfries.

Endvidere indebærer valget af domstolene som afgørelsesmyndighed ikke nødvendigvis sikkerhed for, at den fornødne viden om specifikke kommunalretlige forhold er til stede.

Desuden knytter der sig en række mere principielle betænkeligheder ved, at en afgørelse af så indgribende karakter træffes af domstolene og ikke forinden ved en administrativ myndighed med de retssikkerhedsgarantier, der ligger i forvaltningsprocessens regler om bl.a. officialmaksime og partsrettigheder.

e) Uafhængigt nævn som afgørelsesmyndighed

Udvalget har overvejet, om afgørelsen om suspension/afsættelse af borgmesteren med fordel kunne henlægges til et uafhængigt nævn.

Henlæggelse af kompetencen til at træffe afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren til et organ, der ikke i sin behandling af konkrete sager er underlagt instruktionsbeføjelse fra ministeriel side, vil således efter udvalgets opfattelse medvirke til at styrke tilliden til afgørelserne.

Henlæggelse af kompetencen til et kollegialt organ giver endvidere mulighed for, at flere forskellige kompetencer kan være repræsenteret i organet. Udvalget har overvejet, hvilke kompetencer, der i givet fald med fordel kunne være repræsenteret i et sådant nævn.

Det er udvalgets opfattelse, at vurderingen hos afgørelsesmyndigheden af de lovgivningsmæssige betingelser for suspension/afsættelse af borgmesteren, tilsiger, at organet bør tælle medlemmer med juridisk sagkundskab, og at formandsskabet bør varetages af en dommer.

Der er endvidere udvalgets opfattelse, at organet bør tælle medlemmer med særlig kommunalretlig ekspertise. Dette kunne være i form af en repræsentant fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Det er endelig udvalgets opfattelse, at kendskab til lokalpolitiske forhold kan være nyttig ved afgørelsen om suspension/afsættelse af borgmesteren. Der er på den baggrund udvalgets opfattelse, at et nævn i givet fald med fordel kunne have repræsentation af kommunalpolitiere udpeget af KL og Danske Regioner.

Suspension/afsættelse af borgmesteren er erfaringsmæssigt sjældent forekommende og forudsættes også fremover at have undtagelsens karakter. Under hensyn til, at nævnet i givet fald må forventes kun sjældent at blive forelagt indstilling om suspension/afsættelse af borgmesteren, har udvalget overvejet, om kompetencen med fordel kunne henlægges til et allerede eksisterende nævn med tilgrænsende opgaver. Herved undgås endvidere knopskydning af den offentlige sektor, jf. herom regeringsgrundlaget om sanering af råd og nævn mv.¹¹

¹¹ Se Et Danmark, der står sammen, regeringsgrundlag, oktober 2011, s. 63.

Udvalget har fundet det relevant at overveje Valgbarhedsnævnet som det organ, der træffer afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren.

Valgbarhedsnævnet er nedsat af økonomi- og indenrigsministeren med hjemmel i § 105 i lov om kommunale og regionale valg (lovbekendtgørelse nr. 127 af 11. februar 2013). Bliver et kommunalbestyrelses- eller regionsmedlem m.fl. straffet i løbet af valgperioden, skal kommunalbestyrelsen eller regionsrådet indberette det til Valgbarhedsnævnet, der træffer afgørelse om fortabelse af valgbarhed. Et nyvalgt medlem af en nyvalgt kommunalbestyrelse eller et regionsråd kan også gøre gældende, at en kandidat på grund af straf ikke er valgbar. Spørgsmålet herom afgøres af Valgbarhedsnævnet.

Valgbarhedsnævnet består af en formand og en næstformand, der beskikkes af økonomi- og indenrigsministeren, og 4 andre medlemmer, hvoraf regionsrådene i forening udpeger ét og KL tre. Formanden skal ved beskikkelsen være landsdommer eller højesteretsdommer.

Valgbarhedsnævnet er uafhængigt af den politiske proces og kan ikke modtage direktiver fra regeringen eller Folketinget. Nævnets afgørelser er endelige og kan ikke indbringes for andre administrative myndigheder.

Det er udvalgets opfattelse, at Valgbarhedsnævnets opgaver med vurdering af lokalpolitikeres valgbarhed eller fortabelse heraf, kan trække paralleller til vurderingen af borgmesterens pligttilsidesættelse, og om betingelserne for suspension/afsættelse på denne baggrund er opfyldt.

Valgbarhedsnævnet har endvidere lokalpolitisk repræsentation og dermed et særligt kendskab til lokalpolitiske forhold, som efter udvalgets opfattelse kan være en fordel ved afgørelsen om suspension/afsættelse af borgmesteren.

Udvalget finder det på den baggrund relevant, at Valgbarhedsnævnet overvejes som det organ, der på baggrund af kommunalbestyrelsens indstilling herom træffer afgørelse suspension/afsættelse af borgmesteren.

f) Valgbarhedsnævnets sammensætning

Nævnet har, som det er sammensat i dag, et stærkt lægmandselement og har således overvægt af repræsentanter udpeget af de kommunale og regionale organisationer. Udvalget har fundet anledning til at overveje hensigtsmæssigheden heraf i sager om suspension/afsættelse af borgmesteren.

Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at det nuværende Valgbarhedsnævn siden dets nedsættelse 1. april 1966, ud over en formand og en næstformand, har bestået af blandt andet fire medlemmer fra foreninger, der repræsenterede de lokale og regionale valgte forsamlingsforeninger. Ved nævnets nedsættelse drejede det sig om repræsentanter fra Amtsrådsforeningen i Danmark, De samvirkende Sognerådsforeninger i Danmark, Den danske Købstadsforening og foreningen "Bymæssige Kommuner"¹². Nævnet blev oprettet for at sikre en mere ensartet

¹² Se § 1, nr. 27, i lov nr. 446 af 21. december 1966, hvor der blev indsat en bestemmelse i den daværende kommunale valglovs § 50 a herom.

bedømmelse af straffes betydning for personers valgbarhed til kommunale råd, i hvilken forbindelse det fandtes ønskeligt at henlægge denne vurdering til et særligt nævn, bestående af blandt andet et antal medlemmer udpeget af de kommunale organisationer¹³. I forbindelse med kommunalreformen i 1970 blev de tre sidstnævnte organisationers indstillingsret overført til Kommunernes Landsforening¹⁴. I forbindelse med kommunalreformen i 2005 blev den førstnævnte organisations indstillingsret overført til regionsrådene i forening¹⁵. Udvalget har således noteret sig, at det nuværende antal medlemmer med en kommunal og regional baggrund historisk kan føres tilbage til en tid, hvor der var fire foreninger, der repræsenterede de lokale og regionale valgte forsamlinger. På den baggrund har udvalget ikke vurderet det som betænkeligt at foreslå antallet af medlemmer med en kommunal- og regionalpolitisk baggrund nedsat til to som foreslået nedenfor i sager om suspension/afsættelse af borgmestre.

Det er udvalgets opfattelse, at den bedømmelse, der sker i nævnet, i givet fald vil være af udpræget retlig karakter, og at dette bør indebære, at nævnet i sager om suspension/afsættelse af borgmesteren bør have et styrket juridisk element. Det er samtidig udvalgets opfattelse, at kendskab til lokalpolitiske forhold kan være en fordel i forbindelse med afgørelsen som suspension/afsættelse, og at lokalpolitisk repræsentation i nævnet derfor kan være en fordel.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at Valgbarhedsnævnets sammensætning i sager om suspension/afsættelse af borgmesteren med fordel kan overvejes ændret, således at det juridiske element styrkes, og lægmandsdeltagelsen nedbringes, men dog bibeholdes. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at særlig sagkundskab på det kommunalretlige område bør være repræsenteret i nævnet ved behandlingen af disse sager. Det kunne f.eks. være i form af en repræsentant fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Udvalget kan på den baggrund anbefale følgende sammensætning for Valgbarhedsnævnet ved afgørelsen om suspension/afsættelse af borgmesteren: Nævnet består af fem medlemmer, hvoraf økonomi- og indenrigsministeren udpeger følgende tre medlemmer: Formanden, der skal være landsdommer eller højesteretsdommer, en kyndig i forvaltningsret samt en repræsentant, der er ansat i Økonomi- og Indenrigsministeriet. Herudover består nævnet af to lokalpolitikere, der udpeges af henholdsvis KL og Danske Regioner.

Det er endvidere udvalgets anbefaling, at nævnet i overensstemmelse med, hvad der sædvanligvis gælder for andre kollegiale forvaltningsorganer, herunder hvad der gælder for Valgbarhedsnævnet i dag, træffer afgørelse ved stemmeflertal, i hvilken forbindelse hvert medlem har én stemme.

g) Overvejelser om andre administrative organer som afgørelsesmyndighed

Udvalget har overvejet, om der til afgørelse af spørgsmålet om suspension/afsættelse af borgmesteren vil kunne peges på andre administrative myndigheder, herunder *statsforvaltningen*.

¹³ Se FT 1964-65, A, sp. 776.

¹⁴ Se § 3 i lov nr. 125 af 25. marts 1970, hvorefter vedkommende minister, hvor pladser i nævn, råd, kommissioner mv. ifølge lov skulle besættes efter indstilling fra De samvirkende Sognerådsforeninger i Danmark, Den danske Købstadsforening og foreningen "Bymæssige Kommuner", kunne bestemme, at de nævnte foreningers indstillingsret overgik til den kommunale organisation, som måtte blive dannet ved sammenslutning af disse foreninger.

¹⁵ Se § 79, nr. 22, i regionsloven, jf. lov nr. 537 af 24. juni 2005.

Med henblik på at sikre tilliden til afgørelsen herom, vil statsforvaltningen ved sin afgørelse – i lighed med hvad der gælder ved statsforvaltningens udøvelse af tilsynet efter kapitel VI i lov om kommunernes styrelse – ikke skulle kunne undergives økonomi- og indenrigsministerens instruktioner.

Statsforvaltningen som afgørelsesmyndighed i sager om suspension/afsættelse af borgmesteren vil have den fordel, at afgørelsen i kraft af den kommunalretlige ekspertise, der som led i tilsynet med kommunerne er opsamlet i statsforvaltningen, vil ske hos en myndighed, der besidder en særlig viden om det kommunale retsområde.

Udvalget har endvidere overvejet *Valgnævnet* som afgørelsesmyndighed.

Valgnævnet er nedsat af økonomi- og indenrigsministeren med hjemmel i folketingsvalglovens § 17 (lovbekendtgørelse nr. 128 af 11. februar 2013 med senere ændringer). Valgnævnet behandler bl.a. sager om udlandsdanskernes optagelse på valglisten, samt ansøgninger om godkendelse af navne på nye partier, der ønsker at deltage i folketingsvalg eller Europa-Parlamentsvalg. Nævnet er som udgangspunkt sammensat af en formand, der skal være landsdommer eller højesteretsdommer, og to andre medlemmer, hvoraf det ene skal være kyndigt i statsforfatningsret og det andet normalt er en jurist kyndig i valgret, der er ansat i Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Uanset statsforvaltningens kommunalretlige ekspertise er det udvalgets opfattelse, at Valgbarhedsnævnet dels på baggrund af nævnets tilgrænsende opgaver, dels på baggrund af den lokalpolitiske repræsentation i nævnet, indebærer nogle fordele ved nævnet som afgørelsesmyndighed, som ikke gælder tilsvarende for hverken statsforvaltningen eller Valgnævnet.

Udvalget finder på denne baggrund ikke, at statsforvaltningen eller Valgnævnet på samme måde vil være relevante som den myndighed, der på baggrund af kommunalbestyrelsens indstilling herom, træffer afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren.

Det er derfor udvalgets anbefaling, at kompetencen til på baggrund af kommunalbestyrelsens indstilling herom at træffe afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse henlægges til Valgbarhedsnævnet, og at Valgbarhedsnævnets sammensætning i disse sager ændres som anført i kapitel 3.2.2.3.f.

h) Mundtlig eller skriftlig proces i Valgbarhedsnævnet

Udvalget har overvejet, om Valgbarhedsnævnet, hvis kompetencen til at træffe afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren henlægges hertil, skal have adgang til/skal anvende en mundtlig domstolslignende proces, hvor borgmesteren, og den kommunalbestyrelse, hvis indstilling ligger til grund for afgørelsen, begge er repræsenteret ved advokat efter en forudgående skriftveksling og får ret til afhøring af relevante vidner og herefter ret til at procedere sagen. Vidneafhøringen, der i givet fald skal ske for et dommerledet nævn, kunne i givet fald eventuelt ske under vidneansvar.

Alternativet hertil skulle være, at nævnet ligesom andre forvaltningsmyndigheder får forberedt og oplyst sagerne på skriftligt grundlag med henblik på sagens afgørelse på et møde i nævnet. Dette kan eventuelt suppleres med en adgang for nævnet til, hvis dette er påkrævet, at forlange relevante vidner afhørt ved domstolene ved et indenretsligt forhør i overensstemmelse med retsplejelovens § 1018.

Udvalget konstaterer således, at de kommunale tilsynsmyndigheder, når det er påkrævet, med henblik på afklaring af sagens faktum kan forlange, at der optages retsligt forhør i overensstemmelse med retsplejelovens § 1018. Der henvises til kapitel 3.1.4.3.

Med henblik på nævnets muligheder for oplysning af sagens faktum er det udvalgets opfattelse, at nævnet i disse sager, hvis en skriftlig proces i nævnet forudsættes, bør gives samme muligheder for at oplyse en sag, som gælder for de kommunale tilsynsmyndigheder ved udøvelsen af tilsynet. Nævnet bør således have mulighed for at foranstalte indenretslig afhøring af relevante vidner under strafansvar for en dommer, når dette er påkrævet, dvs. hvor dette i den konkrete sag er et nødvendigt sagsskridt, for at få skaffet de oplysninger, som nævnet skal bruge.

På den ene side taler hensynet til en enkel og ressourcebesparende behandling af sagen for en skriftlig behandling af sagen. Hensynet til i påkommende tilfælde at foretage afhøring af eventuelle vidner under strafansvar kan varetages ved at give nævnet samme adgang som tilsynsmyndighederne til at forlange indenretsligt forhør af relevante vidner. Partsrettighederne beskyttes via forvaltningsprocessens regler om partshøring, partsaktindsigt, kontradiktion mv.

På den anden side kunne afgørelsens indgribende karakter over for den folkevalgte hvervsindehaver, hvis embede midt i funktionsperioden fratages denne, tale for at vælge en mundtlig domstolslignende proces, i givet fald med obligatorisk advokatbeskikkelse.

Valget af en mundtlig nævnsproces er dog ikke påkrævet, da partsrettighederne varetages bl.a. gennem forvaltningsprocessens regler herom, jf. kapitel 3.2.2.3.i.

Sammenfattende er det udvalgets opfattelse, at den eventuelle fordel ved en mundtlig omkostningstung domstolslignende proces, der ikke er nødvendiggjort af et hensyn til partens interesser, der varetages gennem forvaltningsprocessens regler, ikke opvejes af de ressourcemæssige og administrative ulemper, der er forbundet hermed. Udvalget anbefaler således en skriftlig forvaltningsproces ved forberedelsen af sagerne i Valgbarhedsnævnet. Udvalget anbefaler endvidere, at Valgbarhedsnævnet gives mulighed for at foranstalte indenretslig afhøring efter retsplejelovens § 1018 af relevante vidner, når dette er påkrævet.

i) Partsrettigheder mv. under processen ved afgørelsesmyndigheden

Det følger af officialmaksimen, at Valgbarhedsnævnet har ansvaret for, at de nødvendige oplysninger foreligger, inden nævnet træffer afgørelse.

Udvalget lægger til grund, at Valgbarhedsnævnets afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren er en afgørelse i forvaltningslovens forstand med de konsekvenser, dette har

for processen i nævnet. Dette indebærer bl.a., at forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse finder anvendelse.

Borgmesterens krav på foretræde

Det er udvalgets anbefaling, at borgmesteren bør have krav på at afgive sin eventuelle udtalelse til Valgbarhedsnævnet ved foretræde for nævnet. Et sådant krav følger således ikke af forvaltningslovens partshøringsregler. Udvalget har herved lagt vægt på, at Valgbarhedsnævnets afgørelse i givet fald vil være rettet imod borgmesteren og vil kunne have indgribende betydning for vedkommende, at borgmesteren vil være nærmest til at belyse sagens genstand, nemlig borgmesterens pligttilsidesættelse, og at en mundtlig fremlæggelse af sagen vil kunne være et relevant bidrag til sagens oplysning.

Det er udvalgets opfattelse, at borgmesteren ikke herved bør kunne forpligtes til at give fremmøde for Valgbarhedsnævnet. Det bemærkes herved, at borgmesteren endvidere ikke efter forvaltningslovens partshøringsregler er forpligtet til at fremkomme med en udtalelse. Det eventuelle behov, som nævnet måtte have for at få belyst sagens faktum ved en mundtlig forklaring fra borgmesterens side, vil i givet fald kunne opfyldes ved en indenretlig afhøring efter retsplejelovens § 1018, jf. ovenfor litra h. Udvalget finder derfor ikke grundlag for at give nævnet ret til at indkalde borgmesteren til at give fremmøde.

Der vil dog ikke være noget i vejen for, at Valgbarhedsnævnet anmoder borgmesteren om at give fremmøde. Borgmesteren vil dog ikke være forpligtet hertil.

Krav på betalt advokatbistand

Udvalgets anbefaling om, at borgmesteren på begæring bør have krav på at få eventuelle udgifter til en advokat, som borgmesteren måtte vælge til at repræsentere sig eller lade sig bistå af under de obligatoriske led i processen for suspension/afsættelse på grund af pligttilsidesættelse betalt af kommunen, jf. kapitel 3.2.2.2.f., omfatter også processen i Valgbarhedsnævnet.

3.2.2.4. Prøvelse af Valgbarhedsnævnets afgørelse om suspension/afsættelse?

a) Administrativ prøvelse af Valgbarhedsnævnets afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren?

Udvalget har overvejet, om der, hvis kompetencen til på baggrund af kommunalbestyrelsens indstilling herom at træffe afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren henlægges til Valgbarhedsnævnet med den ovenfor foreslåede sammensætning, i givet fald vil være behov for en efterfølgende administrativ obligatorisk eller fakultativ efterprøvelse af afgørelsen.

Udvalget bemærker i den forbindelse, at en administrativ prøvelse af en afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren truffet af Valgbarhedsnævnet som en særlig forvaltningsmyndighed, der ikke er en del af det hierarkiske over-/underordningsforhold, i givet fald vil kræve lovhjemmel.

På den ene side vil en proces, der indebærer en prøvelse, besværliggøre og forlænge processen frem til en endelig afklaring af borgmesterens forhold, jf. herved kapitel 3.2.2.1. På den anden side kan der argumenteres for, at en prøvelse alt andet lige giver en større garanti for, at indgrebet er sket på sagligt grundlag.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at dette også kan opnås ved den rette organisatoriske indplacering og sammensætning af det organ, der på baggrund af kommunalbestyrelsens indstilling herom træffer afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren. I denne vurdering må indgå afgørelsesmyndighedens politiske uafhængighed, og den rette sammensætning af organet, herunder dets retlige sagkundskab, bl.a. om specifikke kommunalretlige retsforhold, og kendskab til lokalpolitiske forhold.

Det er endvidere indgået i udvalgets overvejelser, at sådanne forhold i givet fald må forudsættes også at skulle gælde for den pågældende administrative prøvelsesmyndighed, for at en efterprøvelse vil kunne bidrage til yderligere sikkerhed for indgrebets lovlighed.

Det er endvidere indgået i udvalgets overvejelser, at afgørelsen vil kunne indbringes for domstolene efter de almindelige regler herom, jf. herved nedenfor.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at der ikke er grundlag for at anbefale en administrativ efterprøvelse – hverken obligatorisk eller fakultativ – af Valgbarhedsnævnets afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren.

b) Domstolsprøvelse af Valgbarhedsnævnets afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren?

Lovligheden af Valgbarhedsnævnets afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren vil kunne indbringes for domstolene i henhold til grundlovens § 63 efter de almindelige regler herom.

Udvalget har i kapitel 3.2.2.1. redegjort for de overordnede hensyn, som processen for suspension/afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse skal tilgodese. Udvalget har således anført, at suspension/afsættelse af borgmesteren er af alvorlig karakter, og at processen herfor derfor må sikre, at betingelserne for indgrebet er opfyldt.

Udvalget har på den baggrund overvejet, om processen for suspension/afsættelse fortsat bør indebære en *obligatorisk* domstolsprøvelse.

Som ovenfor anført indebærer en prøvelse, herunder en obligatorisk prøvelse ved domstolene, en mere tung og langvarig proces, der udsætter tidspunktet for en endelig afklaring af borgmesterens forhold, jf. herved kapitel 3.2.2.1.

Udvalget har overvejet, om en sådan prøvelse vil give en større sikkerhed for, at indgrebet er sket på sagligt grundlag. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at både den organisatoriske indplacering og sammensætning af afgørelsesmyndigheden, jf. herved ovenfor, og processen hos den myndighed, der træffer afgørelse om borgmesterens suspension/afsættelse kan give en tilsvarende sikkerhed for afgørelsens saglige grundlag.

Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at domstolenes mulighed for en grundigere og mere dybtgående prøvelse – f.eks. gennem bevisførelse – er anført som et argument for domstolsprøvelse af udvalget bag betænkning 894/1980. Der henvises til kapitel 3.1.4.4.

Som nævnt ovenfor i kapitel 3.2.2.3.h. er det udvalgets anbefaling, at Valgbarhedsnævnet får mulighed for at forlange indenretslig afhøring af relevante vidner i medfør af retsplejelovens § 1018.

En sådan mulighed for afhøring af relevante vidner under strafansvar for en dommer taler efter udvalgets opfattelse også for, at efterfølgende domstolsprøvelse af Valgbarhedsnævnets afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse ikke bør være obligatorisk.

Det er derfor udvalgets anbefaling, at efterfølgende domstolsprøvelse af Valgbarhedsnævnets afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse ikke bør være obligatorisk.

3.2.2.5. Retsvirkningerne af Valgbarhedsnævnets afgørelse

a) Suspension eller afsættelse?

Udvalget har ovenfor redegjort for, at det på baggrund af de overordnede hensyn, som processen for suspension/afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse skal tilgodes, er udvalgets opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for suspension/afsættelse er opfyldt, må bedømmes af et andet organ ud over kommunalbestyrelsen, og at borgmesteren bør have ret til at fortsætte i hvervet, indtil det ved denne bedømmelse er konstateret, om betingelserne for suspension/afsættelse er opfyldt.

Udvalget har på denne baggrund anbefalet en proces, der indebærer, at kommunalbestyrelsen indstiller til Valgbarhedsnævnet at træffe afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren, jf. kapitel 3.2.2.2.e. Herved udgør kommunalbestyrelsens beslutning om en sådan indstilling til vedkommende anden myndighed alene et (nødvendigt) procesledende skridt, der ikke i sig selv har retsvirkninger for borgmesteren.

Udvalget har ikke fundet grundlag for at anbefale, at Valgbarhedsnævnets afgørelse skal kunne efterprøves af en anden administrativ myndighed, jf. kapitel 3.2.2.4.a. Udvalget har endvidere fundet, at en eventuel domstolsprøvelse af Valgbarhedsnævnets afgørelse ikke bør være obligatorisk, jf. kapitel 3.2.2.4.b.

En sådan proces, der ikke indebærer en obligatorisk prøvelse af Valgbarhedsnævnets afgørelse – hverken administrativt eller ved domstolene – indebærer efter udvalgets opfattelse, at den indstilling, som kommunalbestyrelsen i givet fald afgiver til Valgbarhedsnævnet, må omhandle borgmesterens afsættelse, og at den afgørelse, som Valgbarhedsnævnet træffer, skal angå spørgsmålet om borgmesterens afsættelse.

I modsætning til, hvad der gælder i dag, indebærer en sådan proces, der kan lede til borgmesterens afsættelse, således ikke en forudgående suspension af borgmesteren.

Det er derfor udvalgets anbefaling, at Valgbarhedsnævnet tillægges kompetence til at afsætte, ikke suspendere, en borgmester på grund af pligttilsidesættelse.

b) Valgmåden

Efter den ovenfor skitserede ordning træffer Valgbarhedsnævnet uden efterfølgende obligatorisk prøvelse afgørelse om afsættelse af borgmesteren med virkning for resten af funktionsperioden. Der bliver således ikke behov for foretagelse af valg af en midlertidig afløser for borgmesteren, der bliver siddende, indtil Valgbarhedsnævnet har truffet afgørelse i sagen.

Den proces, der er skitseret ovenfor, indebærer derfor, at borgmesteren, når Valgbarhedsnævnet har truffet afgørelse om afsættelse af borgmesteren, må anses for fritaget for hvervet, og at der foretages nyt valg af borgmester ved flertalsvalg efter reglerne i § 24, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse for resten af kommunalbestyrelsens funktionsperiode, jf. herved lovens § 7, stk. 3.

Ved afsættelse af magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse, som er valgt ved forholdstalsvalg, må det i overensstemmelse med de almindelige regler for, hvad der gælder, hvis et udvalgsmedlem udtræder af sit hverv, tilkomme den valggruppe i kommunalbestyrelsen, som har valgt det pågældende medlem, at genbesætte hvervet, jf. princippet i § 28, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Den balance, kommunalbestyrelsens valg af medlemmer til disse poster er udtryk for, fastholdes således under hele afsættelsesprocessen. Dette står i modsætning til, hvad der gælder i dag ved valget af midlertidig afløser for et suspenderet magistratsmedlem eller en suspenderet udvalgsformand i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse i perioden fra ministeriets stadfæstelse, til den obligatoriske domstolsprøvelse er afsluttet. I disse tilfælde vælges den midlertidige afløser nemlig i dag altid ved flertalsvalg, uanset valgmanen ved kommunalbestyrelsens oprindelige valg af den nu suspenderede hvervsindehaver.

Det er således udvalgets anbefaling, at valget af ny borgmester, når Valgbarhedsnævnet har truffet afgørelse om afsættelse, sker ved flertalsvalg, og at det ved afsættelse af et magistratsmedlem eller en udvalgsformand i en kommune med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse – tilkommer den valggruppe i kommunalbestyrelsen, som har valgt det pågældende medlem, at genbesætte hvervet.

3.3. Udvalgets overvejelser om ad hoc suspension på grund af pligttilsidesættelse

3.3.1. Betingelser

3.3.1.1. Hvilke overordnede hensyn skal varetages ved en adgang til ad hoc suspension?

Udvalget har i kapitel 3.2.1.1. kort beskæftiget sig med spørgsmålet om, hvorvidt borgmesteren frit skal kunne suspenderes generelt/afsættes, eller om dette fortsat alene skal kunne ske under visse betingelser. Udvalget har bl.a. under hensyn til ro og kontinuitet i kommunestyret, som er baggrunden for princippet om borgmesterens uafsættelighed, anført, at det fortsat ikke bør være en mulighed for kommunalbestyrelsen *frit* at afsætte borgmesteren. En adgang

til at afsætte borgmesteren bør således ikke være fri, men bør være betinget af, at visse betingelser er opfyldt.

Udvalget har noteret sig, at udvalget bag betænkning 894/1980 i forbindelse med sine overvejelser om muligheden for kommunalbestyrelsen til frit i løbet af funktionsperioden at udskifte borgmesteren f.eks. på grund af politiske uoverensstemmelser har anført, at der gør sig nogenlunde tilsvarende betænkeligheder gældende ved en ret for kommunalbestyrelsen til af politiske grunde at overlade borgmesterens ekspedition af bestemte sager til andre som ved generel suspension af borgmesteren af politiske årsager. Der henvises til kapitel 3.1.1.2.

Det er udvalgets opfattelse, at en mulighed for kommunalbestyrelsen til *frit* at suspendere borgmesteren ad hoc næppe er hensigtsmæssig, selvom konsekvenserne for ro og kontinuitet omkring borgmesterens varetagelse af borgmesterhvervet er mindre vidtrækkende end ved en generel suspension/afsættelse, jf. herved nedenfor.

Det er udvalgets opfattelse, at de overordnede hensyn, som skal varetages ved kommunalbestyrelsens beslutning om at suspendere borgmesteren ad hoc, svarer til de overordnede hensyn, der skal varetages ved kommunalbestyrelsens generelle suspension/afsættelse af borgmesteren. Der henvises til kapitel 3.2.1.2. Det er således hensynet til muligheden for opretholdelsen af kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed samt effektiviteten, funktionsdygtigheden og lovmedholdeligheden i kommunens styrelse. Udgør borgmesterens afgrænsede pligttilsidesættelse en trussel herimod, bør kommunalbestyrelsen have mulighed for at gribe ind og lade et andet af sine medlemmer udføre den opgave, som pligttilsidesættelsen vedrører.

Overladelse af borgmesterens enkelte opgaver til et andet medlem medfører derimod ikke i samme grad som generel suspension/afsættelse brud på den ro og kontinuitet omkring borgmesterens varetagelse af borgmesterhvervet, der er en forudsætning for en hensigtsmæssig varetagelse af hvervet. Dette indebærer, at adgangen til at suspendere borgmesteren ad hoc bør være videre end adgangen til at suspendere borgmesteren generelt/afsætte vedkommende.

3.3.1.2. Overvejelser om hensigtsmæssigheden af betingelserne for suspension efter gældende ret

Udvalget har i kapitel 3.2.1.3.a. redegjort for de uhensigtsmæssigheder, der efter udvalgets opfattelse er ved det gældende krav om "vægtring", jf. herved § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse.

Udvalget har således anført, at det er udvalgets opfattelse, at affattelsen af den gældende § 66 i lov om kommunernes styrelse og det vægringsbegreb, der indgår heri – herunder i lyset af bestemmelsens tilblivelseshistorie, der kun har sin baggrund i en bestemt form for pligttilsidesættelse – efter omstændighederne kan forekomme uhensigtsmæssig. Det er således udvalgets opfattelse, at anvendelsesområdet for lovens bestemmelser om suspension/afsættelse af borgmesteren, herunder henset til indgrebets intensitet, med fordel vil kunne tydeliggøres på dette punkt.

Det er udvalgets opfattelse, at disse indvendinger på tilsvarende vis kan gøres gældende om § 66, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse og formuleringen heri om en borgmester, der "vægrer sig."

Udvalget har i kapitel 3.2.1.3.c. behandlet spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af det krav om forsæt, der efter gældende ret er en betingelse for generel suspension/afsættelse af borgmesteren.

Udvalget har således anført, at det efter udvalgets opfattelse bør overvejes, om der ud fra hensynet til kommunens funktionsdygtighed, effektivitet og lovmedholdelighed kan være behov for generel suspension/afsættelse af en borgmester, der har tilsidesat pligter, der følger af borgmesterhvervet, men hvor borgmesteren ikke har haft forsæt hertil.

Det er udvalgets opfattelse, at det bør overvejes, om der ud fra disse hensyn tilsvarende kan være behov for ad hoc suspension i tilfælde af borgmesters afgrænsede pligttilsidesættelse, hvor der ikke foreligger forsæt hertil.

3.3.1.3. Udvalgets overvejelser om betingelser for suspension ad hoc på grund af pligttilsidesættelse

a) Hvilke hvervindehavere skal kunne suspenderes ad hoc

Suspension – ad hoc eller generel – og afsættelse kan efter gældende ret rettes mod borgmesteren, magistratsmedlemmer samt udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse. Der henvises til kapitel 3.1.2.1.

Udvalget har overvejet, men ikke fundet grundlag for at anbefale ændringer i kredsen af de hvervsindehavere, som bør kunne suspenderes generelt/afsættes. Udvalget finder ud fra de begrundelser, som udvalget har anført herfor, heller ikke, at der bør foretages ændringer i kredsen af hvervsindehavere, der bør kunne suspenderes ad hoc. Der henvises til kapitel 3.2.1.4.a.

Udvalget bemærker i den forbindelse om udvalgsformænd i kommuner med almindeligt udvalgsstyre, at muligheden for til enhver tid at vælge en ny formand, jf. herved § 22, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, efter udvalgets opfattelse udgør tilstrækkeligt værn mod en udvalgsformands afgrænsede tilsidesættelse af sine pligter som udvalgsformand. Der er således efter udvalgets opfattelse næppe noget praktisk behov for at supplere denne generelle adgang for udvalget til til enhver tid at vælge en ny formand med en særlig adgang til at udpege et medlem til at varetage den eller de enkelte opgaver, som udvalgsformandens pligttilsidesættelse vedrører.

For så vidt angår kommuner med særlige styreformer, jf. herved den nærmere beskrivelse af disse i kapitel 3.1.1.1., bemærker udvalget følgende:

I kommuner, hvor udvalgsformændene har *del i den administrative ledelse*, som i udvalgsstyrede kommuner varetages af borgmesteren alene (§ 64 i lov om kommunernes styrelse), vil vægring hos disse hvervsindehavere kunne have særlig stor betydning. Hvis styreformen ikke er kombineret med mellemformsstyre (lovens § 65) kan udvalgsformændene imidlertid lige som i kommuner med almindeligt udvalgsstyre til enhver tid afsættes af udvalget, og der er

derfor efter udvalgets opfattelse næppe noget praktisk behov for en adgang til suspension af udvalgsformanden i kommuner med denne styreform, jf. herom umiddelbart ovenfor om den tilsvarende situation i kommuner med almindeligt udvalgsstyre.

For udvalgsformænd i kommuner med *mellemformsstyre* efter § 65 i lov om kommunernes styrelse, der ikke tillige har del i den administrative ledelse efter lovens § 64 a, jf. bestemmelsens stk. 3, 1. pkt., er det udvalgets opfattelse, at der ikke gør sig sådanne særlige forhold gældende, at dette skal kunne begrunde, at de pågældende bør være omfattet af en adgang til suspension. Der henvises til udvalgets overvejelser i kapitel 3.2.1.4.a.

Det er på denne baggrund udvalgets anbefaling, at en borgmester, et magistratsmedlem eller en udvalgsformand i en kommune med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse skal kunne suspenderes ad hoc på grund af pligttilsidesættelse.

b) Tilsidesættelse af pligter, der efter lov om kommunernes styrelse påhviler borgmesteren

Udvalget har i kapitel 3.2.1.3.a. redegjort for de uhensigtsmæssigheder, som det gældende vægringsbegreb i § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse indebærer. Udvalget har således anført, at det er udvalgets opfattelse, at affattelsen af den gældende § 66 i loven og det vægringsbegreb, der indgår heri – herunder i lyset af bestemmelsens tilblivelseshistorie, der kun har sin baggrund i en bestemt form for pligttilsidesættelse – efter omstændighederne kan forekomme uhensigtsmæssig. Det er således udvalgets opfattelse, at anvendelsesområdet for lovens bestemmelser om suspension/afsættelse af borgmesteren, herunder henset til indgrebets intensitet, med fordel vil kunne tydeliggøres på dette punkt.

Det er udvalgets opfattelse, at disse indvendinger på tilsvarende vis kan gøres gældende om § 66, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse og formuleringen heri om en borgmester, der "vægrer sig", jf. kapitel 3.3.1.2., og at lovens bestemmelse om ad hoc suspension af borgmesteren derfor på tilsvarende vis med fordel vil kunne tydeliggøres på dette punkt.

Som efter § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse er det tilsvarende udvalgets opfattelse, at det retsbrud, der er omdrejningspunktet i lovens § 66, stk. 1, om at vægre sig ved at udføre en opgave, der er pålagt borgmesteren ved lov om kommunernes styrelse eller kommunens styrelsesvedtægt mere præcist vil kunne sammenfattes som tilsidesættelse af de pligter, der efter lov om kommunernes styrelse påhviler borgmesteren.

Der skal være tale om en pligttilsidesættelse fra borgmesterens side, dvs. at det skal kunne konstateres, at borgmesteren ved en handling eller undladelse, der kan henføres til borgmesteren, har tilsidesat – dvs. slet ikke har opfyldt – en forpligtelse, der påhviler borgmesteren efter lov om kommunernes styrelse. Det blotte forhold, at borgmesteren kunne have gjort det bedre eller mere effektivt for at varetage sine embedsopgaver, er ikke tilstrækkeligt. Grænse- dragningen kan dog i særlige tilfælde være vanskelig.

Kravet om, at der skal foreligge en tilsidesættelse af de pligter, der påhviler borgmesteren, indebærer også, at det skal fremgå af loven eller af kommunalbestyrelsens beslutning, hvorledes den opgave, som pligttilsidesættelsen vedrører, skal føres ud i livet, jf. kapitel 3.1.2.3.

Udvalget henviser i det hele til udvalgets overvejelser herom for så vidt angår generel suspension/afsættelse af borgmesteren, jf. kapitel 3.2.1.4.b.

Således finder udvalget tilsvarende ikke, at borgmesteren bør kunne suspenderes ad hoc på baggrund af tilsidesættelse af pligter, der følger af anden lovgivning end lov om kommunernes styrelse.

Det er således sammenfattende udvalgets anbefaling, at genstanden for borgmesterens pligttilsidesættelse mere enkelt vil kunne fastsættes som borgmesterens tilsidesættelse af de pligter, der følger af lov om kommunernes styrelse.

c) Det tidsmæssige aspekt af pligttilsidesættelsen

Kommunalbestyrelsens mulighed for at suspendere borgmesteren ad hoc skal tilgodeses behovet for at sikre opretholdelsen af kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed, effektiviteten, funktionsdygtigheden og lovmedholdeligheden i kommunens styrelse, hvor borgmesterens afgrænsede pligttilsidesættelse udgør en trussel herimod.

Formålet med indgrebet er at sikre udførelsen af den opgave, som pligttilsidesættelsen vedrører, derved, at kommunalbestyrelsen udpeger et andet af sine medlemmer til at udføre den pågældende opgave. Det følger heraf, at der naturligvis må være tale om en opgave, hvis udførelse ikke på tidspunktet for suspensionen allerede er forpasset.

d) Tilregnelleskrav

Udvalget har i kapitel 3.3.1.2. redegjort for, at det er udvalgets opfattelse, at det bør overvejes, om der ud fra hensynet til kommunens funktionsdygtighed, effektivitet og lovmedholdelighed kan være behov for ad hoc suspension af en borgmester, der har tilsidesat sine pligter som borgmester, men hvor borgmesteren ikke har haft forsæt hertil.

Udvalget har gjort sig tilsvarende overvejelser om, hvorvidt generel suspension/afsættelse af borgmesteren bør kunne komme på tale, hvor borgmesteren groft har tilsidesat pligter, der følger af borgmesterhvervet, men hvor borgmesteren ikke har haft forsæt hertil. Udvalget er i kapitel 3.2.1.4.d. fremkommet med sine overvejelser herom for så vidt angår generel suspension/afsættelse.

I lighed med det her anførte, er det er udvalgets opfattelse, at konsekvenserne for den opgave, som borgmesterens pligttilsidesættelse vedrører, er de samme, uanset om borgmesteren har haft forsæt hertil eller ej. Kommunestyrets funktionsdygtighed og effektivitet mv. lider således i lige så høj grad under en borgmester, der uagtsomt tilsidesætter sine pligter, som under en borgmester, der gør det med forsæt.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at hensynet til kommunens funktionsdygtighed, effektivitet og lovmedholdelighed tilsiger, at ad hoc suspension af borgmesteren bør kunne ske, også hvor pligttilsidesættelsen ikke kan tilregnes borgmesteren som forsættelig.

Tilsvarende er det imidlertid udvalgets opfattelse, at det ikke bør være enhver form for uagtsomhed hos borgmesteren, der bør kunne medføre suspension. Det er således under hensyn

til indgrebets karakter udvalgets opfattelse, at pligttilsidesættelse, der sker ved simpel uagtsomhed ikke bør kunne medføre suspension ad hoc.

Udvalget anbefaler derfor i lighed med udvalgets anbefaling herom for så vidt angår generel suspension/afsættelse, at adgangen til at suspendere borgmesteren ad hoc, udvides, således, at dette også kan ske, hvor pligttilsidesættelsen er sket ved grov uagtsomhed.

e) Grovhedskriterium

Udvalget har i kapitel 3.2.1.2. og 3.2.1.4.e. redegjort for, at det er udvalgets opfattelse, at rammerne for kommunalbestyrelsens adgang til generel suspension/afsættelse af borgmesteren skal tage hensyn til på den ene side effektiviteten, funktionsdygtigheden og lovmedholdeligheden i kommunens styrelse og på den anden side til at sikre ro og kontinuitet omkring borgmesterens varetagelse af borgmesterhvervet. Generel suspension/afsættelse må således have undtagelsens karakter. Udvalget har anført, at der for at sikre balance i disse hensyn, må være tale om en kvalificeret pligttilsidesættelse, før generel suspension/afsættelse skal kunne komme på tale. Dette vil efter udvalgets opfattelse kunne udtrykkes i et krav om, at borgmesterens pligttilsidesættelse må være af en særlig grovhed.

Udvalget har i kapitel 3.3.1.1. redegjort for, at en begrænset overladelse af borgmesterens opgaver til et andet af kommunalbestyrelsens medlemmer ikke i samme grad som generel suspension/afsættelse af borgmesteren indebærer et brud på den ro og kontinuitet omkring borgmesterens varetagelse af borgmesterhvervet, der er en forudsætning for en hensigtsmæssig varetagelse af hvervet. Udvalget har anført, at dette indebærer, at adgangen til at suspendere borgmesteren ad hoc bør være videre end adgangen til at suspendere borgmesteren generelt/afsætte borgmesteren.

Det er således udvalgets anbefaling, at der ikke er grundlag for, at ad hoc suspension af borgmesteren skal være betinget af, at der foreligger en kvalificeret pligttilsidesættelse.

På den anden side bør indgrebet ikke kunne anvendes ved tilsidesættelse af enhver pligt, der påhviler borgmesteren efter lov om kommunernes styrelse, jf. herved også udvalgets overvejelser om de overordnede hensyn, herunder effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunens styrelse, som skal varetages ved ad hoc suspension af borgmesteren, jf. kapitel 3.3.1.1. Det er således udvalgets opfattelse, at karakteren af den opgave, som borgmesterens pligttilsidesættelse vedrører, sammenholdt med disse hensyn, må indgå i vurdering af, om indgreb i form af ad hoc suspension af borgmesteren konkret er berettiget. Det bør endvidere indgå, om disse hensyn kan tilgodeses på anden og mindre indgribende måde.

Det er udvalgets opfattelse, at det anførte følger af det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip.

3.3.2. Processen for ad hoc suspension på grund af pligttilsidesættelse

De processuelle rammer for ad hoc suspension efter gældende ret er beskrevet i kapitel 3.1.4.1.-3.1.4.3. Udvalget har overvejet behovet for ændringer heri.

3.3.2.1. Overvejelser om kommunalbestyrelsens rolle

a) Kommunalbestyrelsens kompetence ved flertalsbeslutning

Lige som ved generel suspension og afsættelse af borgmesteren kan ad hoc suspension efter gældende ret alene ske på kommunalbestyrelsens foranledning, jf. kapitel 3.1.4.1. Tilsvarende gælder ad hoc suspension af magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse.

Med henblik på, at muligheden for suspension af borgmesteren kan understøtte kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed, jf. herved kapitel 3.3.1.1., er det udvalgets opfattelse, at ad hoc suspension af borgmesteren fortsat alene skal kunne ske på kommunalbestyrelsens foranledning.

Udvalget har overvejet, om beslutningen om at iværksætte en proces, der kan lede til generel suspension/afsættelse af magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse, i stedet burde tilkomme henholdsvis den øvrige magistrat og det pågældende udvalg. Udvalget har imidlertid afvist dette bl.a. fordi kommunalbestyrelsen – uanset valget af styreform – er kommunens øverste myndighed, og fordi adgangen til generel suspension/afsættelse også af magistratsmedlemmer/udvalgsformænd, skal understøtte kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed. Der henvises til kapitel 3.2.2.2.a.

Idet en suspension af borgmesteren ad hoc tilsvarende skal bidrage bl.a. til opretholdelsen af kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed, jf. herved kapitel 3.3.1.1., er det udvalgets anbefaling, at beslutningen om ad hoc suspension af borgmesteren fortsat alene bør kunne træffes af kommunalbestyrelsen, og at dette skal ske ved almindelig flertalsbeslutning. Det gælder også ved suspension af magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse, jf. udvalgets overvejelser herom for så vidt angår iværksættelsen af en proces, der kan lede til generel suspension/afsættelse af en af de nævnte hvervsindehavere.

I modsætning til udvalgets anbefaling vedrørende afsættelse af borgmesteren bør afgørelseskompetencen fortsat tilfalde kommunalbestyrelsen og ikke et andet administrativt organ ud over kommunalbestyrelsen, jf. kapitel 3.3.2.2.

b) Valgmåden ved udpegning

Gældende ret om udpegelse af et medlem til at varetage den enkeltstående opgave, hvorved borgmesteren har vægret sig, jf. § 66, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse er behandlet i kapitel 3.1.4.2. Som det fremgår her, udpeges det pågældende medlem af kommunalbestyrelsen ved flertalsvalg.

Denne valgmåde indebærer ved suspension af magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse risiko for en midlertidig forrykkelse af den politiske balance, der er fastlagt i styrelsesloven. En sådan midlertidig forrykkelse af den politiske balance er imidlertid anset underordnet hensynet til kommunens funktion, jf. kapitel 3.1.4.2. og de heri nævnte forarbejder til § 66, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse.

Det er udvalgets opfattelse, at det fortsat bør være kommunalbestyrelsens flertal, der bør have retten til at udpege den person, der skal varetage den opgave, som hvervsindehaverens pligttilsidesættelse vedrører.

Det er således udvalgets anbefaling, at udpegningen af det medlem, der skal varetage den enkeltstående opgave, som hvervsindehaverens pligttilsidesættelse vedrører, af hensyn til effektiviteten i kommunestyret i alle tilfælde bør foretages af kommunalbestyrelsen ved flertalsvalg.

Således er det udvalgets opfattelse, at der kan være risiko for, at formålet med udpegelse af et andet af kommunalbestyrelsens medlemmer til at udføre den opgave, som pligttilsidesættelsen vedrører, vil kunne forspildes, hvis udpegningen i stedet foretages af den gruppe, der har valgt den suspenderede hvervsindehaver. Hvis der således er tale om manglende udførelse af en beslutning, som kommunalbestyrelsens flertal – i modsætning til hvervsindehaveren og dennes gruppe – står bag, vil der, hvis udpegningen i stedet foretages af den gruppe, der har valgt den suspenderede hvervsindehaver, kunne være risiko for, at situationen vil gentage sig under det medlem, der udpeges til at udføre den pågældende beslutning.

Udvalget har endvidere lagt vægt på, at der alene er tale om at overlade udførelsen af den eller de enkelte opgaver, som hvervsindehaverens pligttilsidesættelse vedrører, til en anden, og at hvervsindehaveren fortsætter med at varetage sine øvrige funktioner som indehaver af (eller som havende del i) den øverste daglige ledelse.

3.3.2.2. Overvejelser om processen for ad hoc suspension på grund af pligttilsidesættelse

Kommunalbestyrelsens beslutning efter § 66, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse om i en enkelt sag at overlade opgaven eller borgmesterens funktioner til et andet af sine medlemmer, kan efter gældende ret efterprøves af tilsynsmyndighederne, jf. herved lovens kapitel VI-VII. Kommunalbestyrelsens beslutning om ad hoc suspension af borgmesteren kan endvidere efterprøves af domstolene.

Udvalget har noteret sig, at statsforvaltningen selv beslutter, om der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse en tilsynssag, jf. § 48 a i lov om kommunernes styrelse, og at Økonomi- og Indenrigsministeriets kompetence som øverste kommunale tilsynsmyndighed er begrænset til sager, som ministeriet skønner, er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. lovens § 53, stk. 1. Dette indebærer, at der ikke er krav på, at lovligheden af kommunalbestyrelsens beslutning om ad hoc suspension af borgmesteren efterprøves af tilsynsmyndighederne. Der henvises til kapitel 3.1.4.3.

Udvalget har i lyset af udvalgets anbefaling om, at processen for afsættelse af borgmesteren tilrettelægges således, at afgørelsen om afsættelse træffes af Valgbarhedsnævnet på baggrund af kommunalbestyrelsens indstilling herom, overvejet en tilsvarende proces for ad hoc suspension af borgmesteren.

Alternativt kunne det overvejes, om der – hvis kompetencen til at træffe afgørelse om ad hoc suspension fortsat skal være kommunalbestyrelsens – er behov for en obligatorisk prøvelse af kommunalbestyrelsens beslutning herom.

Udvalget har i disse overvejelser for det første inddraget, at ad hoc suspension af borgmesteren ikke har samme alvorlige karakter som afsættelse af borgmesteren.

Udvalget har endvidere inddraget, at indgrebet har til formål at sikre udførelsen af den opgave, som pligttilsidesættelsen vedrører, derved at kommunalbestyrelsen udpeger et andet af sine medlemmer til at udføre den pågældende opgave.

Det er udvalgets opfattelse, at udførelsen af den pågældende opgave ofte vil være presserende, og at formålet med suspensionen som oftest vil være forspildt, hvis dette må afvente en anden myndigheds stillingtagen til kommunalbestyrelsens indstilling herom.

For så vidt angår en proces, der indebærer obligatorisk prøvelse af kommunalbestyrelsens suspensionsbeslutning, vil denne næppe heller være hensigtsmæssig, idet udførelsen af opgaven som oftest allerede vil være sket, når efterprøvelsen af suspensionsbeslutningen sker.

Det er på denne baggrund udvalgets opfattelse, at der ikke er grundlag for at anbefale hverken en henlæggelse af afgørelseskompetencen til en anden myndighed ud over kommunalbestyrelsen svarende til den proces, udvalget har anbefalet for afsættelse af borgmesteren, jf. herved kapitel 3.2.2., eller en særlig obligatorisk prøvelse af kommunalbestyrelsens beslutning om at suspendere borgmesteren ad hoc.

Udvalget lægger til grund, at borgmesteren er inhabil efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, ved kommunalbestyrelsens behandling af spørgsmålet om at suspendere vedkommende og således efter lovens § 3, stk. 3, ikke kan deltage i kommunalbestyrelsens behandling heraf. Der henvises til kapitel 3.1.4.1.

3.4. Udvalgets anbefalinger

Der er i kapitel 3.2. og 3.3. redegjort for udvalgets overvejelser om henholdsvis generel suspension/afsættelse af borgmesteren, henholdsvis ad hoc suspension af borgmesteren. Som det fremgår af konklusionerne i de enkelte afsnit heri, er det udvalgets opfattelse, at reglerne om suspension i lov om kommunernes styrelse – ad hoc eller generelt – og afsættelse af borgmesteren med fordel vil kunne tydeliggøres på en række punkter. Udvalget har herunder fundet anledning til at anbefale, at det vægringsbegreb, der indgår i den nuværende affattelse af lovens § 66 erstattes af et krav om borgmesterens pligttilsidesættelse, der for så vidt angår generel suspension/afsættelse skal være af en særlig grovhed. Udvalget har endvidere fundet anledning til at anbefale, at suspension og afsættelse af borgmesteren ikke længere skal være betinget af, at der kan konstateres forsæt.

Udvalget har endvidere overvejet behovet for en ændring af proceduren for afsættelse af borgmesteren. Udvalget har herunder fundet anledning til at anbefale, at afgørelse herom fremover træffes af Valgbarhedsnævnet på baggrund af en indstilling fra vedkommende kommunalbestyrelse. Det bemærkes, at der på baggrund af udvalgets anbefalinger om processen ikke fremover som et foreløbigt skridt i forbindelse med en afsættelse af borgmesteren skal ske suspension af borgmesteren.

Nedenfor følger en kort opsummering af udvalgets konklusioner og de overvejelser, som danner grundlag herfor:

3.4.1. Afsættelse på grund af pligttilsidesættelse

Udvalget har overvejet, om kommunalbestyrelsen bør gives *fri* adgang til at afsætte borgmesteren. Under hensyn til kommunernes og regionernes ansvar for betydelige opgaveområder sammenholdt med borgmesterens centrale rolle i kommunestyret og den ro og kontinuitet omkring borgmesterposten, som er en forudsætning for en hensigtsmæssig varetagelse af hvervet, er det imidlertid udvalgets opfattelse, at adgangen til at afsætte borgmesteren ikke bør være fri, men bør være betinget af, at visse betingelser er opfyldt.

Med hensyn til de *overordnede hensyn*, der skal varetages ved en adgang til afsættelse, er det udvalgets opfattelse, at rammerne for kommunalbestyrelsens adgang til afsættelse af borgmesteren skal tage hensyn til på den ene side muligheden for opretholdelsen af kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed samt effektiviteten, funktionsdygtigheden og lovmedholdeligheden i kommunens styrelse og på den anden side til at sikre ro og kontinuitet omkring borgmesterens varetagelse af borgmesterhvervet. Udvalget har med udgangspunkt heri overvejet, hvilke betingelser der bør opstilles, for at afsættelse af borgmesteren undtagelsesvis kan komme på tale:

Med hensyn til *kredsen af hvervsindehavere*, der skal kunne afsættes, er det udvalgets anbefaling, at der ikke bør ændres herpå. For borgmestre, magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med henholdsvis magistratsstyre og mellemformsstyre med delt administrativ ledelse, gælder det således dels, at valget af disse har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode, dels at de har (del i) den øverste administrative ledelse, hvorved vægring ved at udføre de pligter, der påhviler disse hvervsindehavere, kan true effektiviteten i kommunens forvaltning. På denne baggrund bør der ikke foretages indskrænkninger i kredsen af hvervsindehavere, der i dag er omfattet af adgangen til afsættelse.

Udvalget har endvidere ikke fundet grundlag for at anbefale udvidelser af kredsen af hvervsindehavere, der skal kunne afsættes. Det er således udvalgets opfattelse, at der i situationer, hvor henholdsvis et udvalg eller en udvalgsformand, herunder en udvalgsformand i kommuner med delt administrativ ledelse, hvor denne styreform ikke er kombineret med mellemformsstyre, tilsidesætter sine opgaver/pligter, har de fornødne reaktionsmuligheder. For så vidt angår udvalgsformænd i kommuner med rent mellemformsstyre har udvalget ikke fundet, at der gør sig sådanne særlige forhold gældende, at dette skal begrunde, at de pågældende bør være omfattet af en adgang til afsættelse.

Udvalget har overvejet, hvordan en regel om afsættelse af borgmesteren kunne formuleres med henblik på en tydeliggørelse af de betingelser, der efter udvalgets opfattelse skal være opfyldt, for at afsættelse kan komme på tale.

Det er udvalgets anbefaling, at en regel om afsættelse af borgmesteren med fordel vil kunne formuleres som et krav om, at afsættelsen skal være begrundet i *borgmesterens særligt grove tilsidesættelse af de pligter, der efter lov om kommunernes styrelse påhviler vedkommende, og som kan henføres til borgmesteren som forsætlige eller groft uagtsomme*.

Genstanden for borgmesterens pligttilsidesættelse omfatter hermed fortsat pligter, der følger af lov om kommunernes styrelse. Dette gælder uanset pligtens art. Genstanden for borgmesterens pligttilsidesættelse omfatter herunder både pligter, der efter loven skal udføres uden mellemkommende anmodning fra andre, og udførelsen af kommunalbestyrelsens lovligt truffne beslutninger og – som et udtryk herfor – kommunens styrelsesvedtægt.

Der skal være tale om en pligttilsidesættelse fra borgmesterens side. Det vil sige, at det skal kunne konstateres, at borgmesteren ved en handling eller undladelse, der kan henføres til borgmesteren, har tilsidesat – dvs. slet ikke har opfyldt – en forpligtelse, der påhviler borgmesteren efter lov om kommunernes styrelse. Det blotte forhold, at borgmesteren kunne have gjort det bedre eller mere effektivt for at varetage sine embedsopgaver, er ikke tilstrækkeligt. Udvalget er herved opmærksomt på, at grænsedragning i særlige tilfælde kan være vanskelig.

Udvalget har overvejet, om genstanden for borgmesterens pligttilsidesættelse, ikke kun skal omfatte lov om kommunernes styrelse, men også pligter, der måtte følge af anden lovgivning.

Sådanne eventuelle pligter vil imidlertid i givet fald efter deres karakter næppe have betydning for funktionsdygtigheden, effektiviteten eller lovmedholdeligheden i kommunestyret, som afsættelse af borgmesteren efter udvalgets opfattelse skal tage sigte på at varetage. Sammenhængen mellem disse hensyn og kommunestyrelseslovens karakter af fundament for kommunens styrelse og de kommunale organers indbyrdes forhold, indebærer, at genstanden for borgmesterens pligttilsidesættelse fortsat må være begrænset til pligter, påhviler borgmesteren efter styrelsesloven.

Udvalget har overvejet betydningen af den *tidsmæssige placering* af borgmesterens pligttilsidesættelse i forhold til kommunalbestyrelsens overvejelser om, hvordan der skal reageres heroverfor. Det er udvalgets opfattelse, at afsættelse bør kunne være en mulighed, hvor borgmesterens pligttilsidesættelse er af *løbende* karakter. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at afsættelse efter omstændighederne også bør være en mulighed, hvor pligttilsidesættelsen er *afsluttet* på tidspunktet for kommunalbestyrelsens overvejelser, hvis pligttilsidesættelsen kan begrunde mistillid til, om borgmesteren i varetagelsen af borgmesterhvervet fremover kan/vil bidrage til funktionsdygtigheden, effektiviteten og lovmedholdeligheden i kommunestyret. Tilsvarende bør afsættelse efter omstændighederne være en mulighed, hvor pligttilsidesættelsen er *fremtidig*.

Udvalget har overvejet spørgsmålet om, hvorvidt afsættelse bør kunne ske ved andre grader af *tilregnelse* end forsæt. Det er udvalgets anbefaling, at afsættelse også bør kunne komme på tale, hvor borgmesteren groft uagtsomt har tilsidesat sine pligter.

Udvalget finder således, at også grov pligttilsidesættelse, der sker uden forsæt, kan have alvorlige konsekvenser for kommunestyret, og at hensynet til kommunens funktionsdygtighed mv. derfor tilsiger, at afsættelse af borgmesteren bør kunne ske, selvom pligttilsidesættelsen ikke kan tilregnes borgmesteren som *forsættlig*. Under hensyn til indgrebets intensitet bør afsættelse imidlertid ikke kunne komme på tale ved pligttilsidesættelse, der sker ved simpel uagtsomhed eller slet ikke kan tilregnes borgmesteren som uagtsom.

Det er således udvalgets anbefaling, at afsættelse bør kunne ske ved pligttilsidesættelser, hvor hvervsindehaveren har udvist *forsæt eller grov uagtsomhed*.

Med henblik på, at afsættelse må have undtagelsens karakter, er det udvalgets anbefaling, at der må være tale om en *kvalificeret* pligttilsidesættelse. Dette kan udtrykkes i et krav om, at pligttilsidesættelsen er af en *særlig grovhed*. Dette indebærer, at der skal være tale om krænkelse af meget væsentlige interesser, og at grov pligttilsidesættelse, der vil kunne straffes efter § 61 i lov om kommunernes styrelse, ikke er tilstrækkelig.

Afsættelsen skal være begrundet i saglige hensyn. Endvidere må formålet hermed ikke kunne tilgodeses ved mindre indgribende foranstaltninger, ligesom indgrebet skal stå i et rimeligt forhold til karakteren af borgmesterens pligttilsidesættelse.

Det indgår i grovhedsvurderingen, om kommunalbestyrelsen har givet borgmesteren grund til at tro, at kommunalbestyrelsen har godkendt borgmesterens pligttilsidesættelse.

Det er udvalgets opfattelse, at gentagen pligttilsidesættelse ikke *i sig selv* bør kunne begrunde afsættelse. Gentagelse kan indgå i vurderingen af, om forholdene samlet set har den fornødne særlig grovhed.

Med hensyn til *processen* for afsættelse af borgmesteren er udvalget fremkommet med følgende anbefalinger:

Udvalget har overvejet, hvilke *overordnede hensyn* processen for afsættelse af borgmesteren skal tilgodeses. Herunder hører efter udvalgets opfattelse, at processen – i lyset af den alvorlige karakter, som afsættelse af borgmesteren har – skal sikre, at betingelserne for indgrebet er opfyldt, herunder at afsættelsen er begrundet i saglige hensyn og f.eks. ikke er politisk motiveret.

Det er udvalgets anbefaling, at afsættelse af borgmesteren alene skal kunne ske på *kommunalbestyrelsens foranledning*, og at beslutningen om at iværksætte den proces, der kan føre til borgmesterens afsættelse, skal kunne træffes ved almindeligt stemmeflertal. Tilsvarende bør gælde beslutninger, der omfatter magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse.

Som følge af indgrebets alvorlige karakter er det udvalgets anbefaling, at spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for afsættelse er opfyldt, må bedømmes af et andet organ ud over kommunalbestyrelsen, og at borgmesteren bør have ret til at fortsætte i hvervet, indtil det ved denne bedømmelse er konstateret, om betingelserne for afsættelse er opfyldt.

Udvalget har anbefalet en proces, der indebærer, at kommunalbestyrelsen – efter en vurdering i kommunalbestyrelsen af, om betingelserne for afsættelse er opfyldt - indstiller til den myndighed, der, jf. herved nedenfor, har kompetence til at træffe afgørelse herom, at afsætte borgmesteren. Udvalget har lagt til grund, at borgmesteren er inhabil ved kommunalbestyrelsen behandling af spørgsmålet om at indstille borgmesteren afsat. Borgmesteren kan derfor ikke deltage i behandlingen af spørgsmålet i kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsens indstilling udgør i en sådan proces et nødvendigt procesledende skridt, der ikke i sig selv har retsvirkninger i forhold til borgmesteren. Udvalget har lagt til grund for sine overvejelser om processen i kommunalbestyrelsen, at denne har pligt til at oplyse sagen i nødvendigt omfang og har videre anbefalet, at der i givet fald fastsættes regler dels om, at kommunalbestyrelsens beslutning om at indstille til vedkommende myndighed at afsætte borgmesteren skal begrundes, at der gives underretning til borgmesteren herom, og at borgmesteren har krav på efter begæring at få eventuelle udgifter til advokat dækket af kommunen, herunder udgifter hertil der vedrører processen i kommunalbestyrelsen.

Det er udvalgets anbefaling, at afgørelsesmyndigheden alene foretager en bedømmelse af, om de retlige betingelser for afsættelse er opfyldt. I denne bedømmelse indgår om en afsættelse vil indebære en tilsidesættelse af de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder grundsætningen om saglighed og proportionalitet samt forbuddet mod magtfordrejning. Endvidere skal det påses, at lovgivningens krav til sagsbehandlingen i kommunalbestyrelsen er overholdt.

Der skal derimod ikke indgå en vurdering af hensigtsmæssigheden af en afsættelse. Således er det udvalgets opfattelse, at det alene er vedkommende kommunalbestyrelse, der kan vurdere, om det – hvis de retlige betingelser herfor i øvrigt er opfyldt – er et hensigtsmæssigt skridt at tage at afsætte borgmesteren. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at der i denne bedømmelse alene bør kunne inddrages de grunde, til afsættelsen, som kommunalbestyrelsen har anført.

Med henblik på en kvalificeret vurdering må den myndighed, der træffer afgørelse om borgmesterens afsættelse, have den fornødne retlige sagkundskab, herunder om kommunalretlige forhold. Endelig bør processen ikke være unødigt tung og kompliceret eller tidskrævende.

Udvalget har overvejet, hvilket organ der kunne træffe afgørelse om afsættelse af borgmesteren:

Det er udvalgets opfattelse, at afgørelsen om afsættelsen af et folkevalgt organs politisk valgte leder – i lyset af afgørelsens alvorlighed – ikke er egnet til at ske i et organ, der selv er undergivet politisk ledelse. På den baggrund kan der efter udvalgets opfattelse sættes spørgsmålstegn ved hensigtsmæssigheden af, at afgørelsen herom sker i *Økonomi- og Indenrigsministeriet*, der er undergivet ministerens øverste ledelse.

Udvalget finder endvidere ikke grundlag for at anbefale, at afgørelseskompetencen henlægges til domstolene. Udvalget har heri bl.a. inddraget, at dette ikke nødvendigvis indebærer sikkerhed for, at den fornødne viden om specifikke kommunalretlige forhold er til stede ved afgørelsen, samt at det i lyset af afgørelsens indgribende karakter principielt kan være betænkeligt, at afgørelsen ikke træffes administrativt med de retssikkerhedsgarantier, som forvaltningsprocessen indebærer.

Udvalget har herefter overvejet, om afgørelsen – herunder med henblik på at styrke tilliden til afgørelsen – med fordel kunne henlægges til et (allerede eksisterende) uafhængigt nævn uden instruktionsbeføjelse fra ministeriel side.

Bl.a. på grund af den parallelitet, der er mellem nævnets eksisterende opgaver med vurdering af lokalpolitikeres valgbarhed eller fortabelse heraf og vurderingen af borgmesterens pligttilsidesættelse, og om betingelserne for afsættelse på denne baggrund er opfyldt, er det udvalgets anbefaling, at afgørelsen om afsættelse af borgmesteren på baggrund af kommunalbestyrelsens indstilling herom henlægges til *Valgbarhedsnævnet*.

Udvalget har med henblik på, at det juridiske element styrkes, og lægmandselementet i nævnet nedbringes, men dog bibeholdes samt med henblik på at sikre særlig sagkundskab på det kommunalretlige område overvejet følgende sammensætning for Valgbarhedsnævnet i disse sager: Nævnet består af fem medlemmer, hvoraf økonomi- og indenrigsministeren udpeger følgende tre medlemmer: Formanden, der skal være landsdommer eller højesteretsdommer, en kyndig i forvaltningsret samt en repræsentant, der er ansat i Økonomi- og Indenrigsministeriet. Herudover består nævnet af to lokalpolitikere, der udpeges af henholdsvis KL og Danske Regioner.

Forberedelsen af afgørelsen i nævnet bør efter udvalgets opfattelse i givet fald ske på *skriftligt grundlag*, dog således, at borgmesteren har krav på at få foretræde for nævnet, og således at nævnet i lighed med de kommunale tilsynsmyndigheder gives mulighed for, når dette er påkrævet, at foranstalte *indenretslig afhøring* af relevante vidner under strafansvar for en dommer.

En sådan mulighed taler endvidere – tillige med nævnets politiske uafhængighed og den foreslåede sammensætning – for, at en *efterfølgende domstolsprøvelse* af Valgbarhedsnævnets afgørelse om afsættelse af borgmesteren ikke bør være obligatorisk.

Udvalgets anbefaling om borgmesterens krav på at få dækket eventuelle advokatudgifter ved sagen omfatter også udgifter hertil, der vedrører processen i Valgbarhedsnævnet.

Udvalget har endvidere ikke fundet grundlag for at anbefale en administrativ prøvelse – obligatorisk eller fakultativ – af Valgbarhedsnævnets afgørelse om afsættelse af borgmesteren.

Valgbarhedsnævnets afgørelse om afsættelse af borgmesteren indebærer, at borgmesteren anses for fritaget for hvervet, og at der foretages nyt valg til borgmesterposten.

Det er således udvalgets anbefaling, at valget af ny borgmester, når Valgbarhedsnævnet har truffet afgørelse om afsættelse, sker ved flertalsvalg, og at det ved afsættelse af et magistratsmedlem eller en udvalgsformand i en kommune med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse – tilkommer den valggruppe i kommunalbestyrelsen, som har valgt det pågældende medlem, at genbesætte hvervet.

3.4.2. Ad hoc suspension på grund af pligttilsidesættelse

Som det gælder for affattelsen af den gældende regel i lov om kommunernes styrelse om generel suspension og afsættelse af borgmesteren, indebærer lovens bestemmelse om ad hoc suspension af borgmesteren flere tilsvarende uhensigtsmæssigheder og kan derfor efter udvalgets opfattelse med fordel tydeliggøres på en række punkter.

Det er udvalgets opfattelse, at adgangen til at suspendere borgmesteren ad hoc fortsat ikke bør være fri, men bør være betinget af, at visse betingelser er opfyldt.

Udvalget har overvejet, hvilke betingelser, der bør opstilles, for at ad hoc suspension af borgmesteren kan komme på tale:

Overordnet bør adgangen hertil under hensyn til indgrebets mere begrænsede rækkevidde være videre end adgangen til afsættelse af borgmesteren. Således medfører en begrænset overladelse af borgmesterens opgaver til et andet af kommunalbestyrelsens medlemmer ikke i samme grad som en afsættelse af borgmesteren et brud på den ro og kontinuitet omkring borgmesterens varetagelse af borgmesterhvervet, der er en forudsætning for en hensigtsmæssig varetagelse af hvervet.

Udvalget har ikke, herunder for kommuner med særlige styreformer, fundet anledning til ændring i kredsen af de hvervsindehavere, som bør kunne suspenderes ad hoc.

Det er således udvalgets anbefaling, at en borgmester, et magistratsmedlem eller en udvalgsformand i en kommune med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse bør kunne suspenderes ad hoc.

I lighed med udvalgets overvejelser om afsættelse af borgmesteren er det udvalgets anbefaling, at dette bør kunne ske ved *borgmesterens tilsidesættelse af de pligter, der efter lov om kommunernes styrelse påhviler vedkommende*, jf. herved ovenfor om hvad der nærmere forstås ved pligttilsidesættelse og om genstanden for denne pligttilsidesættelse.

I lighed med udvalgets anbefaling herom for så vidt angår afsættelse og med samme begrundelse, jf. herom ovenfor, anbefaler udvalget, at adgangen til at suspendere borgmesteren ad hoc udvides, således at dette også kan ske, hvor pligttilsidesættelsen er sket ved *grov uagtsomhed*.

Under hensyn til indgrebets mere begrænsede karakter er det udvalgets anbefaling, at indgrebet ikke bør være betinget af, at der foreligger en *kvalificeret pligttilsidesættelse*. Dog skal karakteren af den opgave, som borgmesterens pligttilsidesættelse vedrører, sammenholdt med hensynene til effektiviteten, funktionsdygtigheden og lovmedholdeligheden i kommunens styrelse, som skal varetages indgrebet, indgå i vurdering af, om indgreb i form af ad hoc suspension af borgmesteren konkret er berettiget, herunder, om disse hensyn kan tilgodeses på anden og mindre indgribende måde.

Med hensyn til *processen* for ad hoc suspension af borgmesteren er udvalget fremkommet med følgende anbefalinger:

Det er udvalgets anbefaling, at suspension af borgmesteren alene skal kunne ske på *kommunalbestyrelsens foranledning*, og at beslutningen herom skal kunne træffes ved almindeligt stemmeflertal. Tilsvarende bør gælde beslutninger, der omfatter magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse.

Med hensyn til valgmåden ved udpegning af det medlem, der skal varetage den enkeltstående opgave, som borgmesterens pligttilsidesættelse vedrører, er det udvalgets anbefaling, at det fortsat må være kommunalbestyrelsen, der ved flertalsvalg udpeger vedkommende. Tilsvarende bør gælde beslutninger, der omfatter magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse. Udvalget har herved bl.a. lagt vægt på, at hensynet til effektiviteten i kommunestyret ved denne valgmåde varetages bedst muligt, hvor pligttilsidesættelsen er af afgrænset karakter.

Udvalget har ikke fundet grundlag for at anbefale, at kommunalbestyrelsen indstiller til en anden myndighed at træffe afgørelse herom, svarende til den proces, som udvalget har anbefalet for afsættelse af borgmesteren.

Udvalget har endvidere ikke fundet grundlag for at anbefale en særlig obligatorisk retslig eller administrativ prøvelse af kommunalbestyrelsens beslutning om at suspendere borgmesteren ad hoc. Udvalget har deri bl.a. inddraget, at indgrebet ikke har samme alvorlige karakter som afsættelse af borgmesteren.

Udvalget har udarbejdet udkast med tilhørende bemærkninger til ændring i lov om kommunernes styrelse, jf. kapitel 7.

4. Adgang til suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold

4.1. Problemstilling

Udvalget har fået til opgave at vurdere, om der er behov for at søge gennemført regler, der gør det muligt at suspendere en borgmester, der er sigtet for et strafbart forhold, samt i givet fald processen herfor, jf. herved udvalgets kommissorium, kapitel 1.2.

Baggrunden herfor er, at der i sådanne situationer ikke efter gældende ret er mulighed for at suspendere borgmesteren. Dette gælder, selvom der er tale om en lovovertrædelse, der efter Valgbarhedsnævnets praksis vil føre til fortabelse af valgbarhed, hvis vedkommende bliver endelig dømt for det pågældende forhold og dermed må udtræde af kommunalbestyrelsen. Der vil på den baggrund kunne opstå situationer, hvor det efter en almindelig opfattelse kan virke stødende, at borgmesteren fortsat varetager hvervet, mens forholdet afklares ved retsinstanserne.

4.2. Gældende ret

4.2.1. Reglerne om fritagelse for borgmesterhvervet, fortabelse af valgbarhed og Valgbarhedsnævnets kompetence

Kommunalbestyrelsen kan efter reglerne i § 7, stk. 2, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse efter anmodning fritage borgmesteren for dennes hverv for resten af funktionstiden. Der skal foreligge en rimelig grund til at fritage borgmesteren fra hvervet, men fritagelse er ikke efter bestemmelsen betinget af, at der foreligger nærmere bestemte grunde hertil.

Det kan tænkes, at en borgmester, der er sigtet/tiltalt for en lovovertrædelse, på denne baggrund ønsker sig fritaget for hvervet. Fritagelse fra borgmesterhvervet er efter bestemmelsen i § 7, stk. 2, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse imidlertid afhængig af en anmodning fra vedkommende borgmester og giver således ikke kommunalbestyrelsen mulighed for at gribe ind, hvor en sådan anmodning ikke foreligger.

Det følger af § 4, stk. 1, i den kommunale og regionale valglov, jf. lovbekendtgørelse nr. 127 af 11. februar 2013, at den, der ved endelig dom eller vedtagelse af bøde er straffet for en

handling, der i almindeligt omdømme gør den pågældende uværdig til at være medlem af kommunale og regionale råd, ikke er valgbar.

Det følger af § 100, stk. 1, i den kommunale og regionale valglov, at mister et medlem sin valgbarhed, udtræder medlemmet af kommunalbestyrelsen/regionsrådet. Udtræder borgmesteren, skal der efter § 7, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse foretages nyt valg efter reglerne i lovens § 24, stk. 1, for resten af kommunalbestyrelsens funktionstid.

Det følger af § 101, stk. 4, i den kommunale og regionale valglov, at bliver et medlem straffet, skal kommunalbestyrelsen/regionsrådet indberette dette til Valgbarhedsnævnet, der afgør, om medlemmet som følge heraf har mistet sin valgbarhed.

Det afgørende for Valgbarhedsnævnets vurdering er den begåede handling og ikke straffens størrelse eller udståelse. Vurderingens tilknytning til straffen er udelukkende, at beviset for handlingen dermed er fastlagt, da dommens eller bødevedtagelsens fastlæggelse af de faktiske forhold lægges til grund ved bedømmelsen af, om handlingen i almindeligt omdømme gør den pågældende uværdig til at være medlem af kommunale og regionale råd.

Valgbarhedsnævnet foretager for hver sag en konkret vurdering af handlingen set i forhold til et "almindeligt omdømme". Det har således ingen indflydelse på Valgbarhedsnævnets vurdering, om den pågældende nyder opbakning blandt vælgerne og f.eks. kan være valgt med mange personlige stemmer.

Da der er tale om en konkret vurdering i hver enkelt sag i Valgbarhedsnævnet, kan der ikke generelt udledes en fast praksis af nævnets afgørelser. Dog vil spirituskørsel med en promille på 1,5 efter nævnets helt faste praksis utvivlsomt føre til fortabelse af valgbarhed. Konkret har nævnet også frtaget valgbarheden i en sag om spirituskørsel, hvor promillen var på mindst 1,49. Endvidere må en handling, der medfører idømmelse af ubetinget fængselsstraf, som altovervejende hovedregel forventes at føre til fortabelse af valgbarhed.

Modsat har injuriesager og sager om overtrædelse af lov om kommunernes styrelse aldrig ført til fortabelse af valgbarhed, ligesom kun 2 ud af 130 tilfælde af overtrædelse af færdselsloven (bortset fra spirituskørsel) har ført til fortabelse af valgbarhed.

Valgbarhedsnævnet har de seneste 5 år truffet afgørelse om fortabelse af valgbarhed som følge af straf i følgende tilfælde:

- 2012 – Overtrædelse af straffelovens § 244 – gentagen vold mod søn - og § 119 - trusler mod person ansat i offentlig tjeneste – betinget fængsel i 4 måneder.
- 2011 – Overtrædelse af straffelovens § 279 – bedrageri, urigtige oplysninger om honorarlønnet bestyrelsesarbejde - betydning for udbetaling af efterløn – 30 dages betinget fængsel.
- 2009 – Overtrædelse af færdselslovens §§ 117 d og 118 – kørsel uden at have erhvervet kørekort, manglende agtpågivenhed ved kollision med anden bil, undladelse af at yde hjælp til tilskadekomne – bøde på 7.000 kr.
- 2008 – Overtrædelse af færdselslovens § 117 - spirituskørsel, promille på mindst 1,49 – bøde på 61.000 kr. og ubetinget frakendelse af førerretten i 3 år

- 2008 – Overtrædelse af straffelovens § 280, jf. § 286, stk. 2 - mandatsvig af særlig grov karakter – 2 års ubetinget fængsel.

Af nyere eksempler på sager, hvor Valgbarhedsnævnet har truffet afgørelse om bevarelse af valgbarhed, kan nævnes følgende:

- 2012 – Overtrædelse af miljøbeskyttelseslovens § 110 samt bekendtgørelse om husdyrgødning § 37 – utilstrækkelig instruktion af medhjælper ved udledning af kyllingemøg på frossen mark med fare for forurening til følge – bøde på 20.000 kr.
- 2009 – Overtrædelse af arbejdsmiljølovens §§ 83 og 45 samt bekendtgørelse om anvendelse af tekniske hjælpemidler § 23 – ikke forsvarlig tilrettelæggelse af arbejde med et teknisk hjælpemiddel (teleskoplæsser) med personskaade til følge – bøde på 25.000 kr.
- 2008 – Overtrædelse af straffelovens § 244 – skub til lejer med personskaade til følge – 10 dagbøder af 300 kr.
- 2007 – Overtrædelse af straffelovens § 244 – vold mod samlever – straffastsættelse udsat, bortfald efter 1 år.

Der er således eksempler på fortabelse af valgbarhed i sager, hvor der alene er idømt mindre bødestrafte, og i sager, hvor der er idømt betinget fængselsstraf. Ligeledes er der eksempler på bevarelse af valgbarheden i sager, hvor der er idømt større bødestrafte, og hvor straffastsættelsen er blevet udsat med bortfald efter 1 år. Der er også i nævnets praksis eksempler på, at betingede fængselsstraffe ikke har medført fortabelse af valgbarhed. Disse ligger imidlertid mere end 10 år tilbage.

Fortabelse af valgbarhed er efter de ovennævnte bestemmelser afhængig af, at vedkommende er straffet, og giver således ikke mulighed for at gribe ind over for en borgmester, der alene er sigtet eller tiltalt, men (endnu) ikke dømt.

4.2.2. Gældende ret om sigtelse, tiltalerejsning, varetægtsfængsling og strafferammer

Straffesager indledes normalt ved, at politiet efter en anmeldelse eller af egen drift undersøger, om der er begået en strafbar lovovertrædelse, og om der er grundlag for, at en eller flere gerningspersoner vil kunne ifalde strafansvar for lovovertrædelsen. Hvis der i den forbindelse opstår en konkretiseret mistanke mod en bestemt person, kan politiet foretage *sigtelse* af vedkommende. En sigtelse medfører en række særlige partsbeføjelser, som omfatter bl.a. ret til at overvære retsmøder, aktindsigt i sagens dokumenter og øvrige materiale samt adgang til kontradiktion. Der er endvidere en række tvangsindgreb, herunder f.eks. anholdelse og varetægtsfængsling, som alene må foretages over for personer, der er sigtede. Hvis der foretages sådanne indgreb, eller hvis mistanken mod en person er tilstrækkelig konkretiseret, f.eks. fordi et vidne har peget på vedkommende som gerningsperson, må denne betragtes som sigtet, selvom det ikke er formelt meddelt af politiet. Sigtelsen skal således styrke den mistænkte stilling som part i straffesagen.

Under politiets efterforskning af en straffesag kan en sigtet person frihedsberøves i form af *varetægtsfængsling*. Betingelserne for varetægtsfængsling er fastsat i retsplejelovens § 762.

Efter denne bestemmelse kan en person varetægtsfængsles under en straffesags behandling, når der er begrundet mistanke om, at den pågældende har begået en lovovertrædelse, som er undergivet offentlig påtale, og som efter loven kan medføre fængsel i mindst 1 år og 6 måneder, hvis der efter det oplyste er 1) bestemte grunde til at antage, at den pågældende vil unddrage sig forfølgningen eller fuldbyrdelsen heraf, 2) bestemte grunde til at frygte, at den pågældende på fri fod vil begå ny lovovertrædelse af samme beskaffenhed, eller 3) bestemte grunde til at antage, at den pågældende vil vanskeliggøre forfølgningen i sagen, navnlig ved at fjerne spor eller advare eller påvirke andre.

Der kan endvidere i visse situationer ske varetægtsfængsling, hvis der foreligger en særlig bestyrket mistanke, og hensynet til retshåndhævelsen skønnes at kræve, at en sigtet person ikke er på fri fod. Dette vil være tilfældet, 1) hvis mistanken angår en lovovertrædelse, som er undergivet offentlig påtale, og som efter loven kan medføre fængsel i mindst 6 år, eller 2) hvis mistanken angår bestemte overtrædelser af bl.a. visse af straffelovens bestemmelser om forbrydelser mod kønssædeligheden, og lovovertrædelsen efter oplysninger om forholdets grovhed kan ventes at ville medføre en ubetinget dom på fængsel i mindst 60 dage.

Afgørelser om varetægtsfængsling træffes af retten efter begæring fra anklagemyndigheden. Varetægtsfængsling kan ske i indtil 4 uger, og fængslingen kan forlænges med fire uger ad gangen eller indtil domsafsigelsen, hvis der er rejst tiltale i sagen. Efter de samme betingelser vil en varetægtsfængsling endvidere kunne opretholdes under en ankesag og, indtil en eventuel straf skal afsones.

Når efterforskningen er afsluttet, afgør anklagemyndigheden, om der er grundlag for at rejse *tiltale* ved retten mod en eller flere personer for overtrædelse af straffelovgivningen. Kompetencen til at rejse tiltale tilkommer politidirektøren eller statsadvokaten afhængig af sagens karakter, jf. herved retsplejelovens § 719. I enkelte særlige tilfælde har private personer dog påtalekompetence. Tiltalen rejses som hovedregel ved indgivelse af et anklageskrift til retten, jf. de nærmere regler herom i retsplejelovens §§ 834 og 835.

Beslutninger om tiltalerejsning skal træffes med respekt for *objektivitetsprincippet*, der er angivet i retsplejelovens § 96. Dette princip indebærer, at anklagemyndigheden ikke blot skal påse, at strafskyldige drages til ansvar, men også at forfølgning af uskyldige ikke finder sted. Heri ligger en pligt til ikke at rejse tiltale, hvis anklagemyndigheden vurderer, at der i en sag er omstændigheder, der rejser en sådan tvivl om en sigtets skyld, at det ikke kan forventes, at en domstol vil finde vedkommende skyldig. Det betyder endvidere, at anklagemyndigheden og dermed også politiet skal søge at belyse både de beviser, der peger på den sigtede eller mistænktes skyld, og de oplysninger, der peger på den pågældendes uskyld.

Straffelovens kapitel 10 fastsætter generelle retningslinjer for domstolenes *fastsættelse af straf*. Domstolene skal ifølge straffelovens § 80 under hensyntagen til ensartethed i retsbehandlingen lægge vægt på overtrædelsens grovhed og på oplysninger om gerningspersonen. Ved vurderingen af en lovovertrædelsens grovhed indgår bl.a. den skade, fare og krænkelse, der har været forbundet med overtrædelsen. Ved vurderingen af oplysninger om gerningspersonen skal der bl.a. tages hensyn til personlige og sociale forhold samt bevæggrundene til gerningen. Der er endvidere i straffelovens §§ 81 og 82 angivet en række specifikke forhold, der i almindelighed skal indgå i straffastsættelsen som henholdsvis skærpende og

formildende omstændigheder. Herudover har det også betydning for straffastsættelsen, om der f.eks. er tale om flere lovovertrædelser til samtidig pådømmelse, eller om gerningspersonen tidligere er idømt straf for lignende lovovertrædelser.

De *strafferammer*, der er fastsat i straffelovningen, er et udtryk for en generel vurdering af grovheden af den handling eller undladelse, som lovgivningsmagten har ønsket at kriminalisere ved den pågældende strafbestemmelse. Fastsættelsen af strafferammer skal endvidere ses i lyset af den systematik, der er i straffelovgivningen, hvorefter de alvorligste lovovertrædelser med de højeste strafferammer er samlet i straffeloven.

Det følger af straffelovens § 88, stk. 1, 1. pkt., at der, hvor nogen ved en eller flere handlinger har begået flere lovovertrædelser, for disse fastsættes en fælles straf inden for den foreskrevne strafferamme eller, hvis flere strafferammer kommer i betragtning, den strengeste af disse.

Efter straffelovens § 88, stk. 1, 2. pkt., kan straffen under særdeles skærpende omstændigheder overstige den højeste for nogen af lovovertrædelserne foreskrevne straf med indtil det halve. I sådanne tilfælde vil det således være et krav, at den af lovovertrædelserne, som giver den strengeste straf, har en strafferamme som – forhøjet med indtil det halve – giver mulighed for en fængselsstraf i fire år eller derover. Det bemærkes, at det jf. retsplejelovens § 834, stk. 2, nr. 5, jf. § 895, vil fremgå af anklageskriftet, om tiltalen omfatter straffastsættelse efter straffelovens § 88.

4.2.3. Reglerne om viceborgmesterens varetagelse af borgmesterhvervet under borgmesterens forfald, stedfortræderindkaldelse og valg af fungerende borgmester

En borgmester, der er sigtet og varetægtsfængslet i forbindelse med en lovovertrædelse, der i medfør af retsplejelovens regler herom giver mulighed herfor, jf. kapitel 70 i retsplejeloven, jf. herved ovenfor kapitel 4.2.2., er de facto forhindret i at varetage sit hverv.

Borgmesterens fravær under varetægtsfængslingen indebærer, at viceborgmesteren efter bestemmelsen i § 33 i lov om kommunernes styrelse skal fungere i borgmesterens forfald.

Det er i § 33 i lov om kommunernes styrelse fastsat, at kommunalbestyrelsens næstformand, når vedkommende fungerer i borgmesterens forfald, overtager samtlige opgaver, der er pålagt borgmesteren efter loven og kommunens styrelsesvedtægt.

Bestemmelsen udtaler ikke noget om, hvornår viceborgmesteren skal træde i funktion, men fastslår alene, at viceborgmesteren, når vedkommende fungerer som borgmester, indtræder i alle borgmesterens rettigheder og pligter. Disse omfatter opgaver som formand for økonomiudvalget, som formand for kommunalbestyrelsen og som øverste daglige leder af den kommunale administration, jf. ovenfor kapitel 3.1.1.1. om borgmesterens forskellige opgaver.

Det er med hensyn til borgmesterens opgaver som formand for kommunalbestyrelsen klart, at ethvert fravær må medføre, at viceborgmesteren overtager borgmesterens rolle under og i umiddelbar forbindelse med kommunalbestyrelsesmødet. Hvad angår borgmesterens øvrige funktioner, må det bero på de konkrete omstændigheder, om borgmesterens forfald skal

indebære, at viceborgmesteren indtræder i borgmesterens funktioner. Det må her kræves, at fraværet har en sådan længde, eller at der foreligger sådanne opgaver, at det ikke er hensigtsmæssigt at lade kommunaldirektøren alene varetage den øverste administrative ledelse og forestå forberedelsen af et eventuelt kommende kommunalbestyrelsesmøde.

Bestemmelsen i § 33 i lov om kommunernes styrelse finder alene anvendelse i den situation, at borgmesteren er midlertidigt forhindret af en varighed på højst to måneder. Hvor forhindringen er af en sådan karakter, at stedfortræder er indkaldt efter lovens § 15, stk. 2, jf. herom nedenfor, og når det tillige forventes, at forhindringen vil vare i mindst to måneder, skal der efter lovens § 15, stk. 5, vælges en fungerende borgmester. Der henvises til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Hans B. Thomsen m.fl., DJØF, 2012, s. 153 og 272.

Det følger af § 15, stk. 2, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse, at kommunalbestyrelsens formand, når vedkommende får meddelelse om eller på anden måde får kendskab til, at et medlem vil være forhindret i at varetage sine kommunale hverv i en forventet periode af mindst 1 måned på grund af sin helbredstilstand, graviditet, barsel eller adoption, varetagelse af andet offentligt hverv, forretninger eller lignende, indkalder stedfortræderen til førstkomende møde i kommunalbestyrelsen. Efter bestemmelsens 2. pkt. kan kommunalbestyrelsen i styrelsesvedtægten træffe bestemmelse om, at der ved et medlems forfald af de grunde, der er nævnt i 1. pkt., indkaldes stedfortræder, selv om hindringen forventes at vare kortere end 1 måned. Bestemmelsen giver alene hjemmel til indkaldelse af en stedfortræder, der varetager det forhindrede medlems funktion som medlem, og *ikke* hjemmel til valg af en borgmester.

Fristen i § 15, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse regnes fra det tidspunkt, hvor forhindringen indtræder, dog tidligst fra det tidspunkt hvor borgmesteren – i dette tilfælde i borgmesterens fravær viceborgmesteren – får kendskab til forhindringen. Der skal på det tidspunkt, hvor viceborgmesteren får kendskab til forhindringen, således være en forventning om, at forhindringen vil have en varighed på mindst en måned.

Det følger af retsplejelovens § 767, stk. 1, at der skal fastsættes en frist for varetægtsfængslingens længde. Fristen skal være så kort som muligt og må ikke overstige 4 uger. Fristen kan forlænges, men højst med 4 uger ad gangen eller indtil domsafsigelse, hvis der er rejst tiltale i sagen. Der henvises til kapitel 4.2.2. herom.

Dette indebærer, at der på grund af betingelsen i § 15, stk. 2, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse om en forventning om forhindringens tidsmæssige udstrækning på mindst en måned ikke vil kunne indkaldes stedfortræder for en borgmester, der varetægtsfængsles, herunder hvor varetægtsfængslingen forlænges, idet der maksimalt kan forlænges med 4 uger ad gangen. Hvor det i medfør af lovens § 15, stk. 2, 2. pkt., i styrelsesvedtægten er bestemt, at der indkaldes stedfortræder ved forfald af kortere varighed end en måned, er det den i styrelsesvedtægten angivne forfaldsperiode, der er afgørende for, om stedfortræder indkaldes.

Det følger af bestemmelsen i § 15, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse at kommunalbestyrelsen, når stedfortræderen for kommunalbestyrelsens formand er indtrådt i henhold til stk. 2, og forhindringen har en forventet varighed af mindst 2 måneder, efter reglerne i lovens § 7, stk. 3, jf. § 24, stk. 1, vælger den, der under fraværet skal varetage funktionen som formand.

Det er i sådanne situationer fundet rigtigst, at lade kommunalbestyrelsen stå frit med hensyn til spørgsmålet om, hvem der skal fungere som formand.

Der kan efter Økonomi- og Indenrigsministeriets praksis kun vælges en fungerende borgmester efter bestemmelsen i § 15, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse, når der på det tidspunkt, hvor viceborgmesteren får kendskab til borgmesterens forhindring, er en forventning om, at forhindringen vil have en varighed på mindst 2 måneder. Meddelelse om en *forlængelse* af fraværperioden vil således ikke give grundlag for valg af fungerende borgmester efter bestemmelsen, hvis den del af den forventede fraværperiode, der ligger efter, at viceborgmesteren har fået kendskab hertil, ikke i sig selv har den påkrævede tidsmæssige udstrækning¹⁶.

Dette indebærer, at der – sammenholdt med de ovenfor nævnte regler i retsplejeloven om varetægtsfængslingens maksimale længde, herunder at varetægtsfængslingen maksimalt kan forlænges med 4 uger ad gangen – ikke i sådanne tilfælde vil kunne vælges en fungerende borgmester i medfør af bestemmelsen i § 15, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse. I sådanne situationer må borgmesterens funktioner således varetages af viceborgmesteren efter lovens § 33, jf. herved ovenfor.

4.3. Tidligere lovforslag

Ved lovforslag 109 (fremsat d. 19. februar 2002 af S) blev der rejst forslag om at give indenrigs- og sundhedsministeren mulighed for i en periode på op til tre måneder at fritage borgmesteren for dennes kommunale hverv og overdrage hvervet som borgmester til viceborgmesteren, såfremt borgmesteren i sin egenskab af borgmester med rimelig grund er mistænkt for nærmere bestemte overtrædelser af straffeloven. Forslaget blev ikke vedtaget.

4.4. Udvalgets overvejelser

4.4.1. Personkreds og betingelser for suspension

4.4.1.1. Hvilke overordnede hensyn skal varetages ved en adgang til suspension på grund af strafbart forhold?

Borgmesterens opgaver og kompetencer er beskrevet i kapitel 3.1.1.1. Som det fremgår her, er borgmesteren tillagt en række beføjelser og kompetencer. Borgmesterens centrale rolle i kommunestyret indebærer opgaver både indadtil i kommunestyret og udadtil over for borgere, virksomheder og andre myndigheder.

Rejses der sigtelse/tiltale mod borgmesteren for et strafbart forhold, vil det efter omstændighederne, herunder navnlig hvis der er tale om et forhold af en vis alvorlig karakter, kunne virke stødende, at vedkommende, mens en afklaring af forholdet sker ved politi og domstole, desuagtet varetager hvervet som borgmester.

I forholdet indadtil i kommunestyret forudsætter en hensigtsmæssig varetagelse af borgmesterhvervet, at der i de kommunalpolitiske organer og den kommunale forvaltning, der har

¹⁶ Der henvises til Indenrigsministeriets skrivelse af 1. marts 1991 til Midtdjurs Kommune, 1. k. 1991/1070/1411-1.

borgmesteren som sin øverste daglige leder, er tillid til, at borgmesteren er egnet til at varetage hvervet. Giver en sigtelse/tiltale mod borgmesteren anledning til tvivl herom, vil dette efter omstændighederne kunne give anledning til risiko for en sådan uro omkring borgmesterens person, at vedkommende ikke er i stand til på en hensigtsmæssig måde at varetage hvervet. Der vil herved kunne opstå risiko for effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret.

Endvidere vil borgmesterens fortsatte varetagelse af hvervet i en sådan situation efter omstændighederne kunne indebære, at der skabes mistillid til kommunen som myndighed, herunder fordi det som oftest er borgmesteren, der tegner kommunen udadtil i forhold til offentligheden.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at det bør overvejes at give kommunalbestyrelsen mulighed for at suspendere borgmesteren i sådanne tilfælde.

Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at der efter norsk ret under visse betingelser er mulighed for suspension af folkevalgte, hvis der er rejst sigtelse eller tiltale for et strafbart forhold. Der henvises til bilag 3 og 4.

Omvendt er netop ro og kontinuitet omkring borgmesterposten, og herunder borgmesterens mulighed for kontinuerlig varetagelse af sit hverv, afgørende for muligheden for en hensigtsmæssig varetagelse af de centrale opgaver, som borgmesterhvervet indebærer for kommunestyret.

Hertil kommer, at der – selvom politi og anklagemyndighed har vurderet, at der er grundlag for sigtelse/tiltale mod vedkommende – under hensyn til den intensive karakter, som en suspension fra hvervet har, må tages hensyn til, at borgmesteren endnu ikke er dømt for det pågældende forhold.

Det er udvalgets opfattelse, at disse hensyn er centrale i beslutningen om suspension af borgmesteren på baggrund af et strafbart forhold, og at balancen i disse hensyn må indebære, at adgangen til suspension af borgmesteren på grund af sigtelse/tiltale for strafbart forhold i givet fald bør være snæver. Dette vil kunne sikres ved fastlæggelse i lovgivningen af, hvilke nærmere betingelser der skal være opfyldt, før suspension af denne grund kan komme på tale.

4.4.1.2. Overvejelser om personkreds og betingelser for suspension

a) Hvilke hvervsindehavere skal kunne suspenderes?

Det er på baggrund af de overordnede hensyn, som efter udvalgets opfattelse skal varetages ved en adgang til suspension på grund af strafbart forhold, jf. herved kapitel 4.4.1.1., herunder hensynet til retsfølelsen, til effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret, og til omverdenens tillid til kommunen som myndighed, udvalgets opfattelse, at det bør overvejes, om en eventuel adgang til suspension på grund af strafbart forhold også bør omfatte andre hvervsindehavere i kommunestyret end borgmesteren.

Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at adgangen til suspension på grund af strafbart forhold efter norsk ret omfatter alle folkevalgte, jf. bilag 3 og 4.

Udvalget finder, at den mistillid, som sigtelse eller tiltale for strafbart forhold efter omstændighederne vil kunne give anledning til, kan være særlig problematisk, hvor den pågældende hvervsindehaver har del i den øverste administrative ledelse af kommunens forvaltning, og hvor den uro omkring vedkommendes person, som sigtelsen/tiltalen kan afstedkomme, vil kunne indebære, at vedkommende ikke er i stand til på en hensigtsmæssig måde at varetage hvervet. Der vil herved kunne opstå risiko for effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret.

Hvis den pågældende ikke – eller ikke uden bestemte betingelser herfor er opfyldt – kan afsættes, vil dette forhold efter udvalgets opfattelse også skulle indgå i vurderingen af, om der er behov for at muliggøre suspension.

Det bemærkes endvidere, at behovet for suspension på grund af strafbart forhold, kan gøre sig særligt gældende, hvor den pågældende hvervsindehaver har repræsentative opgaver.

Udvalget har på den baggrund overvejet, om der for nedenstående hvervsindehavere gør sig sådanne særlige forhold gældende, at de bør kunne suspenderes på grund af sigtelse eller tiltale for et strafbart forhold.

Udvalgsformænd i kommuner med almindeligt udvalgsstyre

Udvalget finder ikke, at adgangen til suspension på grund af strafbart forhold bør omfatte udvalgsformænd i kommuner med almindeligt udvalgsstyre.

Det er indgået i udvalgets overvejelser, at sigtelse eller tiltale mod udvalgsformanden for strafbart forhold efter omstændighederne vil kunne skade kommunens anseelse udadtil, hen- set til at det – afhængig af lokal praksis og tradition – ofte vil være udvalgsformanden, der kommunikerer kommunens politik inden for sit/sine ansvarsområder og repræsenterer kommunen udadtil i de relevante sammenhænge.

På baggrund af udvalgets mulighed for til enhver tid at afsætte udvalgsformanden, herunder hvor strafbart forhold hos udvalgsformanden giver anledning til mistillid hos udvalgsmedlemmerne eller efter udvalgets opfattelse er til skade for omverdenens syn på kommunen som myndighed, jf. herved kapitel 3.1.2.1., er der imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke behov for supplerende regler.

Hertil kommer, at udvalgsformænd i kommuner med almindeligt udvalgsstyre ikke har del i den øverste administrative ledelse af kommunens forvaltning. Sigtelse eller tiltale mod en udvalgsformand for strafbart forhold vil således ikke i samme grad kunne få negative konsekvenser for kommunestyrets effektivitet og funktionsdygtighed, som hvis vedkommende havde haft sådanne ledelsesfunktioner.

Udvalgets nedenstående overvejelser vedrører hvervsindehavere i kommuner med *særlige styreformer*, der er nærmere beskrevet i kapitel 3.1.1.1.

Magistratsmedlemmer/udvalgsformænd i kommuner, der har magistratsstyre hhv. mellemformsstyre med delt administrativ ledelse

Foruden borgmesteren gælder det for magistratsmedlemmer i kommuner med magistratsstyre, jf. § 64 i lov om kommunernes styrelse, og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse (sædvanligvis benævnt fagborgmestre eller rådmænd), jf. lovens § 64 a og § 65, at disse inden for hver deres afdeling/administrationsområde varetager den øverste daglige ledelse af kommunens forvaltning. Endvidere gælder, at de ikke – uden for tilfælde omfattet af lovens § 66 og de betingelser, der gælder herfor – kan afsættes i kommunalbestyrelsens valgperiode.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at disse bør være omfattet af adgangen til suspension på grund af strafbart forhold.

Udvalgsformænd i kommuner med delt administrativ ledelse uden mellemformsstyre (§ 64 a i lov om kommunernes styrelse)

Styreformen indebærer, at udvalgsformændene har del i den administrative ledelse, som i kommuner med almindeligt udvalgsstyre tilkommer borgmesteren. Udvalgsformændene er som i kommuner med almindeligt udvalgsstyre valgt ved flertalsvalg og kan frit afsættes i kommunalbestyrelsens funktionsperiode.

Udvalget har overvejet, om der kan være behov for i kommuner med denne styreform at kunne suspendere en udvalgsformand, der således inden for sit administrationsområde varetager den øverste daglige ledelse af kommunens forvaltning, og hvor sigtelse/tiltale mod udvalgsformanden for strafbart forhold derfor vil kunne true effektiviteten mv. i kommunens forvaltning.

Da udvalget imidlertid til enhver tid kan afsætte formanden, er der efter udvalgets opfattelse næppe noget praktisk behov for en adgang til suspension af udvalgsformanden på grund af strafbart forhold, jf. herom umiddelbart ovenfor om den tilsvarende situation i kommuner med almindeligt udvalgsstyre.

Det bemærkes, at der ikke i dag er kommuner, der har delt administrativ ledelse, uden at dette er kombineret med mellemformsstyre, jf. ovenfor.

Udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre uden delt administrativ ledelse (§ 65 i lov om kommunernes styrelse)

Styreformen indebærer, at udvalgsformændene sammen med borgmesteren obligatorisk har sæde i kommunens økonomiudvalg. Udvalgsformændene har ikke i kommuner med *rent* mellemformsstyre del i den administrative ledelse af kommunens forvaltning. Udvalgsformændene er valgt ved forholdstalsvalg og kan ikke afsættes i kommunalbestyrelsens funktionsperiode.

Udvalget har overvejet, om der i kommuner med denne styreform kan være behov for suspension af en udvalgsformand, der således ikke som i kommuner med almindeligt udvalgsstyre frit kan afsættes af udvalget, hvis denne sigtes eller tiltales for strafbart forhold.

Udvalgsformændene har imidlertid ikke i denne styreform almindelige administrative funktioner, og sigtelse/tiltale for strafbart forhold mod en udvalgsformand i en kommune med denne styreform vil derfor næppe have andre eller væsentligere konsekvenser på kommunestyret end i kommuner med almindeligt udvalgsstyre, jf. herved ovenfor.

Det er derfor udvalgets opfattelse, at der ikke for udvalgsformænd i kommuner med denne styreform gør sig sådanne særlige forhold gældende, at disse bør være omfattet af en adgang til suspension på grund af sigtelse eller tiltale for strafbart forhold.

Konklusion

Den kreds af hvervsindehavere, der efter udvalgets opfattelse bør være omfattet af adgangen til suspension på grund af sigtelse eller tiltale for strafbart forhold, vil herefter være sammenfaldende med kredsen af hvervsindehavere, der bør kunne suspenderes på grund af pligttilsidesættelse, jf. herved udvalgets overvejelser herom kapitel 3.2.1.4.a.

Det er således udvalgets anbefaling, at borgmesteren, magistratsmedlemmer i kommuner med magistratsstyre samt udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse bør kunne suspenderes på grund af strafbart forhold, som de (endnu) ikke er dømt for.

Af fremstillingstekniske grunde er der i det følgende anvendt betegnelsen "borgmester" som omfattende de personer, som indgrebet efter udvalgets ovenstående anbefalinger bør kunne rettes mod, dvs. borgmesteren, magistratsmedlemmer i kommuner med magistratsstyre samt udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse.

b) Sigtelse eller tiltalerejsning mod borgmesteren eller krav om varetægtsfængsling?

Udvalget har overvejet, hvordan den mistanke om strafbart forhold, der er rejst mod borgmesteren, skal have manifesteret sig.

Det er på baggrund af indgrebets intensitet udvalgets opfattelse, at der ikke bør kunne indledes en suspensionsproces mod borgmesteren, hvor dette alene har baggrund i en mistanke, der har dannet sig i offentligheden om et strafbart forhold hos borgmesteren, men som ikke har givet anledning til politimæssige tiltag.

Udvalget har endvidere overvejet, hvilke krav der bør stilles til graden af den mistanke om, at borgmesteren har begået et strafbart forhold, førend der kan tages skridt til at indlede en proces, der kan lede frem til suspension af borgmesteren.

Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at suspension af en folkevalgt efter de norske regler herom forudsætter, at der er rejst sigtelse eller tiltale. Der henvises til bilag 3 og 4.

Det er udvalgets opfattelse, at der må være tilvejebragt en rimelig sandsynlighed for, at borgmesteren vil blive dømt for det pågældende forhold, og at der således som *minimum* må kræves, at mistanken har givet anledning til, at der er rejst sigtelse mod borgmesteren. Det er således udvalgets opfattelse, at det objektivitetsprincip, som politiet er underlagt, herunder i

forhold til at rejse og opretholde sigtelse, jf. kapitel 4.2.2., er egnet til varetagelse af hensynet til kommunestyret og til borgmesteren i denne situation.

Det bør imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke være en *tilstrækkelig* betingelse, at der er rejst sigtelse mod borgmesteren. Under hensyn til indgrebets intensitet er det således udvalgets opfattelse, at der, for at en suspensionsproces kan indledes, bør være en højere grad af mistanke mod borgmesteren, end det mistankekrav, der indgår i politiets vurdering af, om der kan rejses sigtelse, er udtryk for.

Det er derimod udvalgets opfattelse, at det forhold, at anklagemyndigheden som følge af objektivitetsprincippet, jf. herved retsplejelovens § 96, stk. 2, ikke må rejse tiltale, medmindre det skønnes, at tiltalerejsningen vil føre til domfældelse, indebærer, at tiltalerejsning vil udgøre et tilstrækkeligt fundament for suspension af borgmesteren, for så vidt de øvrige betingelser i øvrigt er opfyldt. Der henvises vedrørende reglerne om sigtelse og tiltalerejsning i øvrigt til kapitel 4.2.2.

Udvalget er herved opmærksomt på, at der efter omstændighederne vil kunne medgå nogen tid med efterforskning af forholdet, førend tiltale vil kunne rejses, og suspensionsprocessen således kan indledes. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at det behov, der måtte være for at kunne skride ind overfor borgmesteren på et tidligere tidspunkt, må tillægges mindre vægt end hensynet til, at en suspensionsproces kun indledes på et tilstrækkeligt tungtvejende grundlag.

Udvalget har overvejet, om der som supplement til kravet om tiltalerejsning bør kræves, at borgmesteren er varetægtsfængslet, herunder om der i givet fald bør stilles krav om, at varetægtsfængslingen er sket efter retsplejelovens § 762, stk. 2, hvortil kræves en "særlig bestyrtet mistanke", eller om varetægtsfængsling efter retsplejelovens § 762, stk. 1, hvortil alene stilles krav om "begrundet mistanke," i givet fald ville være tilstrækkelig. Retsplejelovens regler om varetægtsfængsling er kort beskrevet i kapitel 4.2.2.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at et sådant supplerende kriterium om varetægtsfængsling næppe er hensigtsmæssigt at opstille som betingelse for suspension af borgmesteren på grund af strafbart forhold.

Udvalget bemærker herom indledningsvist, at behovet for suspension af borgmesteren, jf. herved kapitel 4.4.1.1., kan være til stede, selvom betingelserne for varetægtsfængsling ikke er opfyldt.

Således er de kriterier, der indgår i retsplejelovens § 762 som betingelser for varetægtsfængsling, efter udvalgets opfattelse næppe egnede til at indgå som kriterier for, om borgmesteren på grund af det strafbare forhold bør kunne suspenderes.

De i bestemmelsen opregnede kriterier tager således sigte på at beskytte en række forskellige (og indbyrdes meget forskelligartede) retsgoder, herunder hensynet til at opklare forbrydelsen, som er fundamentalt forskellige fra de hensyn, som suspensionsindgreb efter udvalgets opfattelse skal tage sigte på at varetage, herunder hensynet til kommunestyrets effektivitet og funktionsdygtighed, jf. herved kapitel 4.4.1.1.

Det forhold, at en borgmester, der er varetægtsfængslet, *de facto* er forhindret i at varetage sit hverv, fører efter udvalgets opfattelse ikke til et andet resultat. Det bemærkes, at der som nævnt ovenfor i lov om kommunernes styrelse er fastsat bestemmelser, der indebærer, at borgmesterens opgaver under fraværet varetages på anden vis. Der henvises til kapitel 4.2.3. om lovens § 33 og viceborgmesterens varetagelse af borgmesterens opgaver i en sådan situation.

Udvalget finder på den baggrund ikke, at et krav om varetægtsfængsling vil være egnet til at indgå som betingelse for suspension af borgmesteren på grund af strafbart forhold.

Det er herefter udvalgets anbefaling, at der som minimum skal være rejst tiltale imod en borgmester for strafbart forhold førend borgmesteren på grund af det strafbare forhold bør kunne suspenderes.

c) Strafferamme

Det er under hensyn til den indgribende karakter, som en suspension af borgmesteren – før denne er dømt – har, udvalgets opfattelse, at ikke tiltale for et hvilket som helst strafbart forhold bør kunne medføre suspension.

Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at det efter norsk ret er en betingelse, at der er tale om forhold omfattet af nærmere bestemte kapitler i straffeloven, og at strafferammerne for disse forhold spænder fra bøde til langvarig fængselsstraf. Der henvises til bilag 3 og 4.

Udvalget har overvejet, om enten den straf, som konkret må forventes, eller strafferammen for den pågældende forbrydelse er egnet som kriterium for en vurdering af, om forholdet kan begrunde suspension af borgmesteren.

Det er udvalgets opfattelse, at der ikke i betingelserne for suspension af borgmesteren på grund af straf bør indgå en vurdering af den straf, som konkret må forventes.

Det skyldes, at en sådant kriterium ville stille krav om en indgående viden om strafudmåling og de elementer, der indgår heri, jf. herved kapitel 4.2.2.

Afgørelse om suspension af borgmesteren – og som en del af bedømmelsesgrundlaget herfor spørgsmålet om den straf, der konkret må forventes – måtte i givet fald antages at skulle ske for domstolene, som det organ der – *i denne henseende* – ville være mest naturligt for afgørelsen om suspension. Se i øvrigt kapitel 4.4.2.3. for udvalgets overvejelser om forskellige afgørelsesmyndigheder.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at domstolenes vurdering i forbindelse med suspensionsafgørelsen af, hvilken straf, der må forventes, i givet fald vil kunne siges i et vist omfang at foregribe domstolenes senere bedømmelse heraf i forbindelse med behandlingen af straffesagen.

Det er derimod udvalgets opfattelse, at *strafferammen* for den pågældende forbrydelse vil være egnet til en vurdering af, om der er tale om et forhold, der kvalificerer til at danne

grundlag for suspension af borgmesteren. Det bemærkes herved, at de strafferammer, der er fastsat i straffelovgivningen, er et udtryk for en generel vurdering af grovheden af den handling eller undladelse, som lovgivningsmagten har ønsket at kriminalisere ved den pågældende strafbestemmelse, jf. herved kapitel 4.2.2.

Under hensyn til den indgribende karakter, som en suspension af borgmesteren – før denne er dømt – har, er det udvalgets opfattelse, at der bør være tale om en strafferamme, der giver mulighed for fængselsstraf af en vis længere varighed.

Udvalget har drøftet, hvilke strafferammer der vil kunne anvendes som et grundlag for suspension på grund af strafbart forhold:

Efter udvalgets opfattelse vil det være passende at tage udgangspunkt i en strafferamme, der giver mulighed for fængselsstraf i *fire år eller derover*.

Det følger af straffelovens § 88, stk. 1, 1. pkt., at der, hvor nogen ved en eller flere handlinger har begået flere lovovertrædelser, for disse fastsættes en fælles straf inden for den foreskrevne strafferamme eller, hvis flere strafferammer kommer i betragtning, den strengeste af disse. Er der tale om tiltale for flere lovovertrædelser, vil det således være et krav, at der for mindst en af disse gælder en strafferamme, der giver mulighed for fængselsstraf i fire år eller derover.

Efter straffelovens § 88, stk. 1, 2. pkt., kan straffen under særdeles skærpende omstændigheder overstige den højeste for nogen af lovovertrædelserne foreskrevne straf med indtil det halve. I sådanne tilfælde vil det således være et krav, at den af lovovertrædelserne, som giver den strengeste straf, har en strafferamme som – forhøjet med indtil det halve – giver mulighed for en fængselsstraf i fire år eller derover. Det bemærkes, at det jf. retsplejelovens § 834, stk. 2, nr. 5, jf. § 895, vil fremgå af anklageskriftet, om tiltalen omfatter straffastsættelse efter straffelovens § 88. En strafferamme, der giver mulighed for fængsel i fire år eller derover indebærer, at der bl.a. vil kunne ske suspension på grund af tiltale for særlig grov berigelseskriminalitet. Der vil f.eks. kunne ske suspension på grund af tiltale for særlig groft tyveri, jf. straffelovens § 286, stk. 1, jf. § 276, og særlig groft hæleri, jf. straffelovens § 290, stk. 2, hvorefter straffen kan stige til fængsel indtil 6 år (lovbekendtgørelse nr. 1007 af 24. oktober 2012). Der vil endvidere kunne ske suspension på grund af tiltale for underslæb, bedrageri, databedrageri og mandatsvig af særlig grov beskaffenhed, jf. straffelovens § 286, stk. 2, jf. §§ 278-280, hvorefter der ved de nævnte forbrydelser kan idømmes fængsel indtil 8 år. Tilsvarende vil der f.eks. kunne ske suspension på grund af tiltale for røveri og hærværk af betydeligt omfang mv., der kan straffes med fængsel indtil 6 år, jf. straffelovens §§ 288 og 291, stk. 2.

Derimod vil der f.eks. ikke kunne ske suspension på grund af tiltale for simpelt tyveri, underslæb, bedrageri, databedrageri og mandatsvig efter straffelovens § 285, stk. 1, jf. § 276 og §§ 278-280, der straffes med fængsel indtil 1 år og 6 måneder, eller for tiltale for simpelt hæleri eller simpelt hærværk, der efter straffelovens § 290, stk. 1, henholdsvis § 291, stk. 1, straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Tilsvarende gælder for tiltale for brugstyveri, der efter straffelovens § 293 straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år, samt for tiltale for brugstyveri af motorkøretøj, der efter lovens § 293 a straffes med bøde eller

fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Straffen herfor kan dog efter bestemmelsens stk. 2 stige til fængsel i fire år, og tiltale herfor vil i givet fald kunne danne grundlag for suspension.

Tilsvarende vil tiltale for f.eks. dokumentfalsk, jf. straffelovens § 171, der efter lovens § 172, stk. 1, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, ikke kunne danne grundlag for suspension, medmindre forholdet er af særlig grov karakter, i hvilket tilfælde straffen kan stige til fængsel i 6 år efter lovens § 172, stk. 2.

Der vil også kunne ske suspension på grund af tiltale for f.eks. manddrab eller for vold af særlig rå, brutal eller farlig karakter, der efter straffelovens §§ 237 og 245 straffes med fængsel fra 5 år og indtil på livstid, henholdsvis med fængsel indtil 6 år. Tilsvarende gælder for tiltale for særligt skærpende uagtsomt manddrab, der efter lovens § 241 straffes med fængsel indtil 8 år.

Derimod vil der f.eks. ikke kunne ske suspension på grund af tiltale efter lovens § 244 om simpel vold, som straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år, eller efter lovens § 253, stk. 2, om flugt fra færdselsuheld, hvorved nogen er tilføjet betydelig personskaade, og som indebærer mulighed for fængselsstraf indtil 2 år. Tilsvarende gælder ved tiltale for simpelt uagtsomt manddrab, der efter lovens § 241 straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder.

F.eks. tiltale for voldtægt eller for samleje med et barn under 15 år, der efter straffelovens §§ 216 og 222 straffes med fængsel indtil 8 år, vil kunne danne grundlag for suspension.

Derimod vil tiltale for injurier, der efter straffelovens § 267 straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder, ikke kunne begrunde suspension.

Der vil endvidere ikke kunne ske suspension på baggrund af tiltale for spirituskørsel efter færdselslovens § 53, stk. 1, der efter lovens § 117 straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder med fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Dette gælder, selvom betingelsen om fortabelse af valgbarhed ved endelig dom vil være opfyldt i dette tilfælde, jf. herved kapitel 4.2.1. om Valgbarhedsnævnets praksis i disse sager.

Er der derimod tale om tiltale for uagtsomt manddrab eller uagtsom legemsbeskadigelse, der er begået i forbindelse med f.eks. spirituskørsel, vil dette kunne danne grundlag for suspension. Det følger således af straffelovens §§ 241 og 249, at forholdet i givet fald straffes med fængsel indtil 8 år.

Der vil ikke kunne ske suspension f.eks. ved tiltale for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer (lovbekendtgørelse nr. 748 af 1. januar 2008), der straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, jf. lovens § 3, stk. 1. Tiltale for forhold omfattet af straffelovens § 191 om overtrædelse af lovgivningen om euforiserende stoffer under særligt skærpende omstændigheder, og som straffes med fængsel indtil 10 år, vil derimod kunne danne grundlag for suspension.

Udvalget er ved sin anbefaling om en strafferamme, der giver mulighed for fængselsstraf i fire år eller derover, opmærksomt på, at en sådan grænsedragning indebærer, at suspension ikke vil være en mulighed ved tiltale for bl.a. en række af de lovovertrædelser, der er omtalt ovenfor. Udvalget har imidlertid ved sin anbefaling lagt vægt på, at en strafferamme, der giver

mulighed for fængselsstraf i fire år eller derover, efter udvalgets opfattelse er udtryk for en generel vurdering af det pågældende forhold som relativt groft.

Det er endvidere indgået i udvalgets overvejelser, at kommunalbestyrelsen i givet fald vil kunne afsætte borgmesteren efter en bestemmelse om særligt kvalificeret flertal, forudsat at betingelserne herfor er opfyldt. Der henvises til udvalgets overvejelser om forholdet mellem en eventuel generel regel om afsættelse ved særligt kvalificeret flertal og indgrebsmulighederne efter de specifikke regler om pligttilsidesættelse og tiltale for strafbart forhold, kapitel 5.4.2.3.

Udvalget har overvejet, om der, hvis der efter § 61 i lov om kommunernes styrelse rejses tiltale mod borgmesteren, og der således er sammenhæng mellem hvervet og forbrydelsen, bør kunne ske suspension af borgmesteren. Bestemmelsen lyder således:

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

Idet bestemmelsen alene giver mulighed for bødestraf vil dette i givet fald indebære, at ovennævnte betingelse om, at der skal være tale om en forbrydelse med en strafferamme, der giver mulighed for fængselsstraf i fire år eller derover, ikke vil gælde i sådanne sager.

Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at det efter norsk ret er en betingelse, at forholdet – med en enkelt undtagelse – knytter sig til udøvelsen af hvervet. Der henvises til bilag 3 og 4.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at indgreb på baggrund af tilsidesættelse af de pligter, der knytter sig til udøvelsen af hvervet som borgmester, ikke bør være reguleret af forskellige regelsæt i lovgivningen med hertil knyttede forskellige betingelser, jf. herved kapitel 3 om mulighederne og betingelserne for afsættelse på baggrund af pligttilsidesættelse.

Efter udvalgets opfattelse bør der således ikke kunne ske suspension alene på baggrund af tiltale for overtrædelse af § 61 i lov om kommunernes styrelse.

Udvalget bemærker herved, at udvalgets anbefaling om, at afsættelse i givet fald bør kunne ske efter en eventuel bestemmelse om særligt kvalificeret flertal, selvom det forhold, der har givet anledning til kommunalbestyrelsens mistillid til borgmesteren, *tillige* rejser spørgsmål om pligttilsidesættelse og/eller strafbart forhold, har baggrund netop i det særligt kvalificerede flertal, der kræves hertil. Der henvises til kapitel 5.4.2.3.

Det er på denne baggrund udvalgets anbefaling, at alene tiltale for strafbart forhold med en strafferamme på mindst fire års fængsel vil kunne begrunde en suspension af en borgmester på grund af strafbart forhold.

d) Valgbarhedsnævnets praksis vedrørende forbrydelser af samme karakter

Valgbarhedsnævnets kompetence og praksis er nærmere beskrevet i kapitel 4.2.1.

Fortabelse af valgbarhed indebærer, at vedkommende udtræder af kommunalbestyrelsen, jf. herved § 100, stk. 1, i den kommunale og regionale valglov.

Rejses der tiltale mod borgmesteren for et strafbart forhold af en vis alvorlig karakter, vil det efter omstændighederne kunne virke stødende, at vedkommende, mens en afklaring af forholdet sker ved anklagemyndighed og domstole, desuagtet varetager hvervet som borgmester, jf. herved kapitel 4.4.1.1.

Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvor tiltalen omhandler en forbrydelse, som – hvis borgmesteren bliver dømt i overensstemmelse med tiltalen – efter Valgbarhedsnævnets praksis må formodes at ville føre til fortabelse af valgbarhed med den konsekvens ikke blot, at borgmesteren ikke længere kan forblive i borgmesterhvervet, men helt må udtræde af kommunalbestyrelsen.

Omfatter tiltalen således forhold, som efter Valgbarhedsnævnets praksis må formodes at medføre fortabelse af valgbarhed for et hvilket som helst medlem af kommunalbestyrelsen, tilsiger borgmesterens centrale rolle både indadtil i kommunestyret og udadtil over for offentligheden efter udvalgets opfattelse, at der bør være mulighed for en reaktion over for borgmesteren, som er *fremskudt* i forhold til kommunalbestyrelsens menige medlemmer, der tiltales for et tilsvarende forhold.

Kommunalbestyrelsen vil herved få mulighed for at afværge eller begrænse de negative konsekvenser, som tiltalen mod borgmesteren vil kunne få både i forholdet udad til over for offentligheden og i forholdet indadtil i kommunestyret fra dette tidspunkt og frem, til der er afsagt endelig dom, og hvor Valgbarhedsnævnet træffer afgørelse om borgmesterens eventuelle udtræden af kommunalbestyrelsen.

Udvalget har overvejet, hvordan der kan forholdes, hvis forholdet vedrører en forbrydelse, hvorom der ikke findes praksis i Valgbarhedsnævnet. Det er udvalgets opfattelse, at forholdet i givet fald må underlægges en tilsvarende vurdering som den, der foretages i Valgbarhedsnævnet ved forelæggelse af sager, der vedrører endelig dom for et forhold, hvorom der ikke foreligger praksis i nævnet, jf. herved kapitel 4.2.1.

Det er således udvalgets anbefaling, at der som betingelse for suspension på grund af strafbart forhold må foretages en vurdering af, at tiltalen omhandler forhold, der i almindeligt omdømme gør borgmesteren uværdig til at være medlem af kommunalbestyrelsen, således at dette – hvis vedkommende bliver endeligt dømt i overensstemmelse med tiltalen – indebærer, at vedkommende ikke vil være valgbar, jf. herved kapitel 4.2.1.

e) Øvrige omstændigheder

Udvalget har redegjort for, at borgmesterens centrale rolle efter udvalgets opfattelse tilsiger, at der bør være mulighed for en reaktion over for borgmesteren, som er fremskudt i forhold til kommunalbestyrelsens menige medlemmer, hvis tiltalen omfatter forhold, som dels indebærer mulighed for anvendelse af en bestemt strafferamme, dels efter Valgbarhedsnævnets praksis må formodes at ville føre til en fortabelse af valgbarhed, hvis borgmesteren bliver endeligt dømt i overensstemmelse med tiltalen, jf. herved kapitel 4.4.1.2.c. og d.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at der under hensyn til suspensionens indgribende karakter og til, at borgmesteren ikke er dømt for det pågældende forhold, *udover* de ovennævnte betingelser for suspension, bør kræves, at det efter en konkret vurdering ikke kan anses for betænkeligt at suspendere borgmesteren, indtil borgmesteren har fået endelig dom, og Valgbarhedsnævnet i givet fald har truffet afgørelse om valgbarhed. Heri kan f.eks. indgå, om borgmesteren som følge af den tid, der er gået, fra kommunalbestyrelsen fik kendskab til tiltalen, til kommunalbestyrelsen traf beslutningen om at indlede en suspensionsproces, har fået en beskyttelsesværdig forventning om, at kommunalbestyrelsen ikke vil foretage sig yderligere.

Udvalget er herved opmærksom på, at et sådant supplerende krav, hvorefter det således ikke må anses for betænkeligt at suspendere borgmesteren, formentlig allerede vil følge af den ulovbestemte forvaltningsretlige grundsætning om proportionalitet.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at en sådan betingelse bør fastsættes ved en udtrykkelig lovbestemmelse, dels under hensyn til indgrebets intensitet, dels under hensyn til, at suspension indebærer en undtagelse til det fundamentale princip i § 6, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse om, at borgmesteren er valgt for kommunalbestyrelsens funktionsperiode og ikke kan afsættes. Der henvises til kapitel 3.1.1.2.

Det er således udvalgets anbefaling, at der ud over de ovennævnte betingelser for suspension bør kræves, at det efter en konkret vurdering ikke kan anses for betænkeligt at suspendere borgmesteren, indtil borgmesteren har fået endelig dom, og Valgbarhedsnævnet i givet fald har truffet afgørelse om valgbarhed.

4.4.2. Udvalgets overvejelser om processen for suspension på grund af strafbart forhold

4.4.2.1. Hvilke overordnede hensyn skal processen tilgodese?

Kommunalbestyrelsen er kommunens øverste myndighed og har således overfor borgere og andre myndigheder det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed. Der henvises til kapitel 3.1.1.1.

Det er udvalgets opfattelse, at muligheden for suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold som ved suspension/afsættelse på grund af borgmesterens pligtforsømmelse, jf. herved kapitel 3.2.2.2., på tilsvarende vis skal understøtte kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed.

I fastsættelsen af rammerne for suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold bør efter udvalgets opfattelse indgå hensynet til ro og kontinuitet omkring borgmesterens centrale rolle i kommunestyret. Adgangen til suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold må således være snæver. Der henvises til kapitel 4.4.1.1. Dette udtrykkes i en række betingelser, som skal være opfyldt, før suspension på dette grundlag kan komme på tale. Der henvises til kapitel 4.4.1.2.

Suspension af borgmesteren er et alvorligt indgreb. Det er udvalgets opfattelse, at processen for suspension af borgmesteren skal sikre, at betingelserne for indgrebet er opfyldt, og at

suspensionen f.eks. ikke er politisk motiveret. Dette indebærer for det første, at spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for suspension er opfyldt, må bedømmes af et andet organ end kommunalbestyrelsen, og for det andet, at borgmesteren bør have ret til at fortsætte i hvervet, indtil det ved denne bedømmelse er konstateret, om betingelserne for suspension er opfyldt.

Denne bedømmelse må bestå i en vurdering af, om de retlige betingelser for suspensionen er opfyldt, og det pågældende organ må med henblik på en kvalificeret bedømmelse heraf have den fornødne retlige sagkundskab, herunder om kommunalretlige forhold.

Blandt de hensyn, der efter udvalgets opfattelse, skal varetages ved suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold, indgår hensynet til effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret, jf. herved kapitel 4.4.1.1., om risikoen i sådanne situationer for en sådan uro omkring borgmesterens person, at vedkommende ikke er i stand til på en hensigtsmæssig måde at varetage hvervet, og de konsekvenser dette kan have for effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret.

Med henblik på hurtigt at kunne afværge de negative konsekvenser, som tiltalen mod borgmesteren således kan have, bør suspensionsprocessen ikke være unødigt kompliceret og langtrukken. Endvidere bør en afklaring af borgmesterens forhold også af hensyn til vedkommende selv kunne finde sin afslutning inden for en kortere tidshorisont.

4.4.2.2. Processen i kommunalbestyrelsen

a) Kompetence til iværksættelse af suspensionsprocessen

Udvalget har overvejet, hvorfra initiativet til iværksættelse af suspensionsprocessen mest hensigtsmæssigt kan udgå, herunder om den med fordel kunne udgå fra andre myndigheder end fra kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed og det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed, der følger heraf, er nærmere beskrevet i kapitel 3.1.1.1.

Det er udvalgets opfattelse, at initiativet til at iværksætte en suspensionsproces mod borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold bør udgå fra kommunalbestyrelsen alene.

Herved understreges kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed og det ansvar, der følger heraf.

Opstår der således på baggrund af tiltale mod borgmesteren for strafbart forhold risiko for mistillid til kommunen som myndighed eller for funktionsdygtigheden og effektiviteten i kommunestyret, jf. herved kapitel 4.4.1.1., er det udvalgets opfattelse, at det bør være op til kommunalbestyrelsen at vurdere, hvordan der i givet fald skal reageres heroverfor, herunder om der skal tages skridt til suspension af borgmesteren.

Derfor bør beslutningen om iværksættelse af suspensionsprocessen ikke kunne udgå hverken fra andre dele af kommunens organisation eller fra andre myndigheder.

Udvalget har overvejet, om det også bør gælde, at beslutning om iværksættelse af suspensionsprocessen for så vidt angår magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrative ledelse alene skal kunne træffes af kommunalbestyrelsen.

Udvalget har gjort sig tilsvarende overvejelser med hensyn til kompetencen til i kommuner med disse styreformer at iværksætte en proces, der skal lede hen imod en afsættelse af en af disse hvervsindehavere, hvor dette har baggrund i pligttilsidesættelse hos vedkommende, jf. herved kapitel 3.2.2.2.a. I forlængelse af det her anførte, er det udvalgets opfattelse, at beslutningen om iværksættelse af suspensionsprocessen, også hvor denne har baggrund i tiltale for strafbart forhold mod en af de nævnte hvervsindehavere, alene bør kunne træffes af kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsen er således – uanset valget af styreform – kommunens øverste myndighed, og det er udvalgets opfattelse, at adgangen til suspension også af magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse skal understøtte kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at suspension af en hvervsindehaver, der er valgt for kommunalbestyrelsens funktionsperiode, har en så indgribende karakter, at beslutningen om iværksættelse af suspensionsprocessen – uanset valget af styreform – bør træffes af kommunalbestyrelsen.

Det er herefter udvalgets anbefaling at initiativet til at iværksætte en suspensionsproces mod borgmesteren eller en anden hvervsindehaver, der er valgt for kommunalbestyrelsens funktionsperiode, bør udgå fra kommunalbestyrelsen alene.

b) Kvalificeret flertal?

På baggrund af den indgribende karakter, som suspension af borgmesteren har, har udvalget overvejet, om der til iværksættelsen af en suspensionsproces bør kræves et kvalificeret flertal. Udvalget har gjort sig tilsvarende overvejelser, hvor suspension/afsættelse har baggrund i borgmesterens pligttilsidesættelse, jf. herved kapitel 3.2.2.2.b.

Udvalget konstaterer, at dette i givet fald ville indebære et brud med den almindelige ordning i lov om kommunernes styrelse om, at beslutninger træffes ved stemmeflertal, jf. herved lovens § 11, stk. 3.

Det er i lighed med det i kapitel 3.2.2.2.b. anførte imidlertid udvalgets opfattelse, at kommunalbestyrelsens beslutning om at indlede en proces, der kan lede til suspension af borgmesteren på lige fod med kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger om tilrettelæggelsen af den kommunale virksomhed, bør være udtryk for, hvordan et flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer finder det rigtigst at forholde sig i situationen.

Udvalget finder endvidere, at et flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer bør have mulighed for at få afgørelsesmyndighedens vurdering af, om betingelserne for suspension af borgmesteren er opfyldt.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at kommunalbestyrelsens beslutning om at iværksætte den proces, der kan lede til suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold, bør kunne træffes ved almindeligt stemmeflertal, jf. herved § 11, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse.

Udvalget har overvejet, om der for magistratsmedlemmer samt for udvalgsformænd i kommunerne med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse under henvisning til, at disse er valgt ved forholdstalsvalg, bør stilles andre krav til det flertal i kommunalbestyrelsen, der kræves til beslutning om iværksættelse af suspensionsprocessen.

Således kan der argumenteres for, at valgmetoden for de pågældende kan indebære en fordel for de magistratsmedlemmer/udvalgsformænd, der repræsenterer kommunalbestyrelsens flertal i forhold til de magistratsmedlemmer/udvalgsformænd, der repræsenterer mindretal. Alt andet lige vil der således lettere kunne skabes flertal i kommunalbestyrelsen for iværksættelse af en suspensionsproces mod en af de nævnte hvervsindehavere.

Udvalget har gjort sig tilsvarende overvejelser, hvor suspensionen/afsættelsen af de pågældende hvervsindehavere har baggrund i pligttilsidesættelse hos vedkommende, jf. herved kapitel 3.2.2.2.b.

Det er udvalgets opfattelse, at det gælder tilsvarende, hvor iværksættelsen af suspensionsprocessen sker på grund af tiltale for strafbart forhold, at såvel de materielle krav, der efter udvalgets opfattelse bør opstilles som betingelse herfor, som processen herfor, jf. udvalgets overvejelser herom nedenfor, udgør et betryggende værn mod en politisk motiveret beslutning om suspension også for hvervsindehavere, der tilhører et mindretal i kommunalbestyrelsen. Der bør på denne baggrund ikke stilles andre krav til det flertal, der kræves til iværksættelse af en suspensionsproces mod en af de nævnte hvervsindehavere på baggrund af strafbart forhold.

Det er herefter udvalgets anbefaling, at kommunalbestyrelsens beslutning om at iværksætte den proces, der kan lede til suspension af en borgmester eller en anden hvervsindehaver på grund af tiltale for strafbart forhold, bør træffes ved almindeligt stemmeflertal.

c) Suspensionens ikrafttræden

Udvalget har i kapitel 4.4.2.1. redegjort for de overordnede hensyn, som processen for suspension af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse skal tilgodese.

Udvalget har således anført, at suspension af borgmesteren er et alvorligt indgreb, og at processen herfor skal sikre, at betingelserne for indgrebet er opfyldt, herunder at det er begrundet i saglige hensyn og f.eks. ikke er politisk motiveret.

Det er herefter udvalgets anbefaling, at spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for suspension er opfyldt, må bedømmes af et andet organ end kommunalbestyrelsen, og at borgmesteren bør have ret til at fortsætte i hvervet, indtil det ved denne bedømmelse er konstateret, om betingelserne for suspension er opfyldt.

d) Skal kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om suspension eller fremsætte begæring over for en anden myndighed herom?

Udvalget har i kapitel 3.2.2.2.e. anbefalet en proces for afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse, der indebærer, at kommunalbestyrelsen indstiller til Valgbarhedsnævnet at træffe afgørelse om afsættelse af borgmesteren. Udvalget har herved bl.a. lagt vægt på de processuelle forenklingssyn, der kan varetages herved.

Udvalget finder, at kompetencen til at træffe afgørelse om suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold bør henlægges til et andet organ end kommunalbestyrelsen. Udvalget har herved lagt vægt på, at en vurdering af, om den materielle betingelse, der omhandler Valgbarhedsnævnets praksis ved endelig dom for et givent strafbart forhold, er opfyldt, vanskeligt vil kunne bedømmes af kommunalbestyrelsen. Endvidere kan der her anføres de samme processuelle forenklingssyn som ovenfor nævnt.

Det er på denne baggrund udvalgets anbefaling, at kommunalbestyrelsen, som den myndighed, der har kompetence til at iværksætte processen, jf. herved ovenfor i kapitel 4.4.2.2.a., fremsætter begæring over for vedkommende anden myndighed, jf. herom i kapitel 4.4.2.3., om at træffe afgørelse om suspension af borgmesteren. Kommunalbestyrelsen skal ikke foretage en retlig bedømmelse af, om betingelserne for suspension er opfyldt, idet denne retlige vurdering må henlægges til det sagkyndige organ, der skal træffe afgørelse herom, jf. nedenfor.

Herved udgør kommunalbestyrelsens beslutning om en sådan begæring til vedkommende anden myndighed alene et (nødvendigt) procesledende skridt, der ikke i sig selv har retsvirkninger for borgmesteren.

Dette indebærer, at partsrettighederne kan varetages ved den proces, der finder sted ved vedkommende anden myndighed, der træffer afgørelse om borgmesterens suspension.

e) Underretning af kommunalbestyrelsen om tiltale for relevant strafbart forhold mv.

Kommunalbestyrelsens mulighed for at træffe beslutning om iværksættelse af suspensionsprocessen forudsætter, at kommunalbestyrelsen har kendskab til, at der er rejst tiltale mod borgmesteren for et strafbart forhold, der kan danne grundlag for suspension. Udvalget anbefaler på denne baggrund, at der fastsættes regler om, at anklagemyndigheden – f.eks. ved oversendelse af kopi af anklageskriftet til kommunalbestyrelsen – har pligt til straks at underrette kommunalbestyrelsen om, at der er rejst tiltale mod borgmesteren og om indholdet af tiltalen. Pligten bør alene gælde i tilfælde, hvor tiltalen omfatter forhold med en strafferamme, der giver mulighed for fængselsstraf i fire år eller derover.

Udvalget bemærker i den forbindelse, at hensynet til, at der herved gives kommunalbestyrelsen mulighed for at træffe beslutning om, hvordan der efter kommunalbestyrelsens opfattelse bør forholdes med hensyn til borgmesterens fortsatte varetagelse af hvervet indtil endelig dom, efter udvalgets opfattelse vejer tungere end det hensyn, der måtte være at tage til borgmesterens interesse i, at oplysningen om tiltalerejsningen ikke videregives.

Det er lagt til grund, at persondatalovens § 8 udgør det nødvendige behandlingsgrundlag for videregivelse af de nævnte oplysninger.

f) Øvrige processuelle skridt

Udvalget har overvejet, hvilke processuelle regler der bør gælde for kommunalbestyrelsens behandling af spørgsmålet om at begære borgmesteren suspenderet. Udvalget bemærker herved, at udvalget lægger til grund, at kommunalbestyrelsens begæring til vedkommende afgørelsesmyndighed om at træffe afgørelse om suspension ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvilket indebærer, at lovens regler om bl.a. partshøring og begrundelse ikke finder anvendelse.

Inhabilitet

Udvalget lægger til grund, at borgmesteren efter gældende ret er inhabil ved kommunalbestyrelsens behandling af spørgsmålet om, hvorvidt borgmesteren over for vedkommende afgørelsesmyndighed skal begæres suspenderet. Borgmesteren har således en særlig personlig interesse i sagens udfald, jf. principperne i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1. Dette indebærer, at borgmesteren ikke må medvirke ved behandlingen i kommunalbestyrelsen af den pågældende sag, jf. principperne i forvaltningslovens § 3, stk. 3. Der henvises til udvalgets tilsvarende overvejelser om problemstillingen ved kommunalbestyrelsens stillingtagen til spørgsmålet om at indstille borgmesteren afsat på grund af pligtilsidesættelse, kapitel 3.2.2.2.f. og den her nævnte litteratur mv. Udvalget finder ikke anledning til at anbefale ændringer i den gældende retstilstand.

Høring af borgmesteren

Udvalget har ikke fundet grundlag for at anbefale en obligatorisk høring af borgmesteren under processen i kommunalbestyrelsen. Der henvises herved til det, som udvalget har anført herom i kapitel 3.2.2.2.f., idet det dog bemærkes, at en ret for borgmesteren til mundtligt at fremlægge sine synspunkter for afgørelsesmyndigheden ikke findes relevant her, jf. herved nedenfor.

Det følger af § 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse, at en fortegnelse over de sager, der vil komme til behandling på kommunalbestyrelsens møde (dagsordenen), samt en udskrift af beslutningsprotokollen med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, så vidt muligt offentliggøres.

Det er i § 10, stk. 1, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse fastsat, at kommunalbestyrelsens møder er offentlige. Kommunalbestyrelsen kan efter bestemmelsens 2. pkt. bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når dette findes nødvendigt på grund af sagens beskaffenhed. Det beror på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, hvorvidt en sag kan behandles for lukkede døre.

Udvalget har overvejet, men ikke fundet grundlag for at anbefale særlige regler om offentliggørelse af sagsfortegnelse og beslutningsprotokol samt om dørlukning. Det er således udvalgets opfattelse, at de ovennævnte regler i § 8, stk. 6, og § 10, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse giver det fornødne grundlag for, at fortrolige oplysninger om tiltale mod borgmesteren for strafbart forhold ikke uberettiget kommer til offentlighedens kendskab.

Krav på betalt advokatbistand

Udvalget anbefaler, at borgmesteren på begæring bør have krav på at få eventuelle udgifter til en advokat, som borgmesteren måtte vælge til at repræsentere sig eller lade sig bistå af under de obligatoriske led i processen for suspension på grund af strafbart forhold, betalt af kommunen, herunder udgifter, der vedrører advokatbistand under processen i kommunalbestyrelsen. Der henvises til udvalgets tilsvarende overvejelser ved kommunalbestyrelsens stillingtagen til spørgsmålet om at indstille borgmesteren afsat på grund af pligtilsidesættelse, kapitel 3.2.2.2.f. I lighed med det her anførte er det således udvalgets opfattelse, at borgmesterens mulighed for at få dækket sådanne udgifter ikke bør afhænge af kommunalbestyrelsens (flertallets) beslutning herom. Udvalget finder således, at en borgmester stillet over for en så alvorlig reaktionsmulighed som suspension bør have mulighed for professionel juridisk bistand. En sådan ret har borgmesteren ikke i dag. Der henvises herved til det, der er anført herom i kapitel 3.1.4.1.

Begrundelse og underretning af borgmesteren

Med hensyn til en særlig begrundelsespligt, er det udvalgets anbefaling, at kommunalbestyrelsens begæring over for vedkommende afgørelsesmyndighed om at træffe afgørelse om suspension af borgmesteren naturligvis må indeholde en henvisning til den tiltale for strafbart forhold mod borgmesteren, som danner baggrund for kommunalbestyrelsens beslutning om at fremsætte begæring om suspension.

Endelig er det udvalgets anbefaling, at der bør fastsættes regler om underretning af borgmesteren om kommunalbestyrelsens beslutning om at begære borgmesteren suspenderet.

4.4.2.3. Processen hos afgørelsesmyndigheden**a) Elementerne i afgørelsesmyndighedens afgørelse**

Udvalget har overvejet, hvilke elementer der på baggrund af kommunalbestyrelsens begæring bør indgå i afgørelsen om suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold. Udvalget har gjort sig tilsvarende overvejelser om elementerne i en afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren på grund af pligtilsidesættelse, jf. herved kapitel 3.2.2.3.a.

Det er udvalgets opfattelse, at spørgsmålet om de retlige betingelser for suspension på grund af tiltale for strafbart forhold i hvert fald skal indgå i afgørelsen.

Udvalget har herefter overvejet, om der i afgørelsen tillige bør indgå en vurdering af hensigtsmæssigheden af en suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold. Det er i lighed med de overvejelser, som udvalget har gjort sig herom, hvor suspension/afsættelse har baggrund i borgmesterens pligtilsidesættelse, udvalgets opfattelse, at afgørelsen om suspension på grund af tiltale for strafbart forhold ikke bør omfatte spørgsmål om hensigtsmæssigheden af en suspension.

Det er udvalgets opfattelse, at de betragtninger, der danner baggrund for udvalgets anbefalinger på dette punkt, er tilsvarende relevante og kan anføres med samme styrke, hvor beslutningen om suspension har baggrund i tiltale mod borgmesteren for strafbart forhold. Der henvises i det hele til udvalgets overvejelser herom i kapitel 3.2.2.3.a. I lighed med det, der er anført i kapitel 3.2.2.3.a., bemærkes, at dette indebærer, at suspension af borgmesteren i

givet fald indtræder som en obligatorisk retsfølge, hvis bestemmelsens retsfaktum af den kompetente myndighed vurderes at være opfyldt. Dette svarer til, hvad der gælder ved Valgbarhedsnævnets afgørelse af, om et medlem af kommunalbestyrelsen har mistet sin valgbarhed, jf. kapitel 4.2.1.

Udvalget har anbefalet, at det bør indgå i de materielle betingelser for suspension på grund af strafbart forhold, at der er rejst *tiltale* mod borgmesteren herfor, jf. herved kapitel 4.4.1.2.b.

Hvor anklagemyndigheden har vurderet beviserne i sagen således, at der vil kunne domfældes for forholdet og derfor har rejst tiltale, bør det i tiltalen beskrive hændelsesforløb lægges til grund ved afgørelsen om suspension.

En vurdering af faktum *ud over* den, der finder sted hos politi og anklagemyndighed i forbindelse med sigtelse og tiltalerejsning, men forud for domstolens stillingtagen hertil i forbindelse med afgørelsen af straffesagen, vil endvidere efter udvalgets opfattelse kunne indebære risiko for, at straffesagen kompliceres unødigt, herunder særligt hvis suspensionsafgørelsen træffes af et organ uden for domstolene.

Det er herefter udvalgets anbefaling, at afgørelsesmyndigheden alene skal vurdere, om de retlige betingelser for suspension på grund af strafbart forhold er opfyldt, og ved denne vurdering lægge det i tiltalen beskrevne faktiske hændelsesforløb til grund.

b) Overordnede krav til myndigheden

Processen for suspension af borgmesteren skal sikre, at betingelserne for indgrebet er opfyldt og f.eks. ikke er politisk motiveret, jf. herved kapitel 4.4.2.1.

Dette forudsætter efter udvalgets opfattelse, at der generelt må være tillid til det organ, der træffer afgørelse om suspension af borgmesteren, og tillid til, at der ikke herved varetages uvedkommende – herunder politiske – hensyn. Der må således ikke herske tvivl om myndighedens fuldstændige upartiskhed og uafhængighed.

Dette hensyn gør sig særligt gældende ved spørgsmål om suspension og afsættelse af et folkevalgt organs formand, valgt af og blandt organets medlemmer, jf. herved udvalgets tilsvarende overvejelser om kravene til det organ, der på baggrund af kommunalbestyrelsens begæring herom skal træffe afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse, kapitel 3.2.2.3.

I grundlaget for afgørelsen om suspension af borgmesteren skal (i hvert fald) indgå, om de retlige betingelser for indgrebet er opfyldt. Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at afgørelsen bør træffes af et organ, der har den fornødne retlige sagkundskab.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at kendskab til lokalpolitiske forhold kan være nyttig i forbindelse med afgørelsen om suspension af borgmesteren. Der er på den baggrund udvalgets opfattelse, at det bør overvejes, hvordan sådanne kompetencer kan repræsenteres hos afgørelsesmyndigheden.

c) Overvejelser om relevant afgørelsesorgan

Udvalget har på baggrund af udvalgets ovenstående overordnede betragtninger overvejet, hvilke myndigheder der kunne være relevante ved valget af afgørelsesmyndighed.

Udvalget har redegjort for, hvilke materielle betingelser der efter udvalgets opfattelse skal være opfyldt, for at suspension af borgmesteren på grund af strafbart forhold bør kunne komme på tale. Der henvises til kapitel 4.4.1.2.

Udvalget har redegjort for, at det skal indgå i afgørelsesmyndighedens bedømmelse af, om de retlige betingelser for indgrebet er opfyldt, om der er *rejt tiltale* vedrørende det pågældende forhold. Udvalget har endvidere redegjort for, at afgørelsesmyndigheden efter udvalgets opfattelse bør lægge det i tiltalen beskrevne hændelsesforløb til grund.

De elementer, som herefter bl.a. skal indgå i afgørelsesgrundlaget, er betingelsen om, at der skal være tale om en forbrydelse med en strafferamme, der giver mulighed for at idømme fængsel i fire år eller derover, at tiltalen omhandler en forbrydelse, som – hvis borgmesteren bliver endeligt dømt for forholdet – efter Valgbarhedsnævnets praksis må formodes at ville føre til fortabelse af valgbarhed, og at det ikke kan anses for betænkeligt at suspendere borgmesteren, indtil borgmesteren er endelig dømt, og Valgbarhedsnævnet i givet fald har truffet afgørelse om valgbarhed. Der henvises til kapitel 4.4.1.2.c.-e.

Det er udvalgets opfattelse, at det element, der omhandler betingelsen om fortabelse af valgbarhed ved endelig dom, gør det særligt relevant at overveje Valgbarhedsnævnet som den myndighed, der på baggrund af kommunalbestyrelsens begæring herom træffer afgørelse om suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold.

d) Valgbarhedsnævnet

Valgbarhedsnævnets kompetence, organisatoriske grundlag og uafhængighed, er nærmere beskrevet i kapitel 3.2.2.3. samt i kapitel 4.2.1.

Udvalget bemærker indledningsvis om henlæggelse af kompetencen til – på baggrund af kommunalbestyrelsens begæring herom – at træffe afgørelse om suspension på grund af strafbart forhold til et således uafhængigt kollegialt organ, at det vil have de samme overordnede fordele, som er beskrevet under udvalgets tilsvarende overvejelser om valg af afgørelsesmyndighed ved suspension/afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse, jf. herved kapitel 3.2.2.3.e., hvortil henvises.

Foruden den tillid til organets afgørelser, der således kan opnås derved, at et sådant nævn ikke i sin behandling af konkrete sager er underlagt instruktionsbeføjelse fra ministeriel side, kan der således peges på muligheden for, at organet kan sammensættes af repræsentanter med forskellige relevante kompetencer.

På baggrund af Valgbarhedsnævnets opgaver i dag med vurdering af kommunalbestyrelsesmedlemmers valgbarhed og fortabelse heraf på grund af straf, er det udvalgets opfattelse, at der næppe vil kunne peges på et organ, der er bedre egnet til at bedømme, om tiltalen omhandler en forbrydelse, som – hvis borgmesteren bliver endeligt dømt for forholdet – efter

Valgbarhedsnævnets praksis må formodes at ville føre til fortabelse af valgbarhed, jf. herved udvalgets overvejelser om en sådan betingelse, kapitel 4.4.1.2.d.

Dette gælder ikke mindst, hvis forholdet vedrører en forbrydelse, hvorom der ikke findes praksis i Valgbarhedsnævnet, og som derfor forudsætter en vurdering af, hvorvidt tiltalen omhandler forhold, der i almindeligt omdømme gør borgmesteren uværdig til at være medlem af kommunalbestyrelsen, således at dette – hvis vedkommende bliver endeligt dømt for forholdet – indebærer, at vedkommende ikke vil være valgbar, jf. herved kapitel 4.4.1.2.d.

Henlæggelse af afgørelseskompetencen til et allerede eksisterende nævn med tilgrænsende opgaver vil endelig have den fordel, at der herved undgås knopskydning af den offentlige sektor, jf. herom regeringsgrundlaget om sanering af råd og nævn mv.¹⁷

Hertil kommer den positive effekt, det samlet set vil kunne få, hvis kompetencen til at træffe afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren på baggrund af kommunalbestyrelsens begæring herom samles hos ét organ, uanset om begæringen/indstillingen har baggrund i tiltale mod borgmesteren for strafbart forhold eller i borgmesterens pligtforsømmelse, jf. herved udvalgets anbefaling om Valgbarhedsnævnet som afgørelsesmyndighed i disse sager, kapitel 3.2.2.3.

Udvalget finder det af disse grunde relevant, at Valgbarhedsnævnet overvejes som den myndighed, der på baggrund af kommunalbestyrelsens begæring herom, skal kunne træffe afgørelse om suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold.

Udvalget bemærker, at Valgbarhedsnævnet af hensyn til indgrebets alvorlighed og betydning for effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret i givet fald bør fremme behandlingen af disse sager.

e) Overvejelser om Valgbarhedsnævnets sammensætning og procesformen mv.

Det er udvalgets opfattelse, at Valgbarhedsnævnets sammensætning i disse sager i givet fald med fordel – og ud fra tilsvarende betragtninger – kunne overvejes sammensat på samme måde som udvalget har foreslået i sager om suspension/afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse. Der henvises til kapitel 3.2.2.3.f.

Det er således indgået i udvalgets overvejelser herom, at afgørelsen om suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold efter udvalgets opfattelse tilsvarende bør angå, om de retlige betingelser for indgrebet er opfyldt, jf. herved kapitel 4.4.2.3.a.

Det er endvidere indgået i udvalgets overvejelser, at kendskab til lokalpolitiske forhold efter udvalgets opfattelse også kan være en fordel i forbindelse med afgørelsen om suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold, og at lokalpolitisk repræsentation i nævnet derfor tilsvarende kan være en fordel i disse sager.

¹⁷ Se Et Danmark, der står sammen, regeringsgrundlag, oktober 2011, s. 63.

Udvalget anbefaler således, at nævnet ved behandlingen af disse sager i givet fald sammensættes således:

Nævnet består af fem medlemmer, hvoraf økonomi- og indenrigsministeren udpeger følgende tre medlemmer: Formanden, der skal være landsdommer eller højesteretsdommer, en kyndig i forvaltningsret samt en repræsentant, der er ansat i Økonomi- og Indenrigsministeriet. Herudover består nævnet af to lokalpolitikere, der udpeges af henholdsvis KL og Danske Regioner.

En sådan sammensætning i nævnet vil dels indebære, at det juridiske element i nævnet vil blive styrket, dels at lægmandsdeltagelsen i nævnet nedbringes men dog bibeholdes i disse sager.

Udvalget bemærker om procesformen i Valgbarhedsnævnet ved behandlingen af disse sager følgende, idet der øvrigt henvises til de tilsvarende overvejelser, som udvalget har gjort sig herom for så vidt angår nævnets behandling af sager om suspension/afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse, jf. herved kapitel 3.2.2.3.

Udvalget finder ikke grundlag for at anbefale en procesform, der adskiller sig fra den skriftlige procesform, hvorefter nævnet i dag forbereder sager om valgbarhed og fortabelse heraf med henblik på afgørelse heraf på et møde i nævnet. Det er indgået i udvalgets overvejelser herom, at det er udvalgets opfattelse, at det i tiltalen beskrevne hændelsesforløb skal lægges til grund ved nævnets behandling af sagen, jf. herved kapitel 4.4.2.3.a.

Derimod er det udvalgets anbefaling, at der ikke i disse sager – *netop* fordi der ikke i grundlaget for afgørelsen i nævnet indgår en vurdering af de faktuelle omstændigheder vedrørende det strafbare forhold – bør gives nævnet adgang til at forlange optagelse af indenretsligt forhør i overensstemmelse med reglerne i retsplejelovens § 1018. Af samme grund finder udvalget heller ikke grund til at anbefale, at borgmesteren har krav på foretræde for nævnet, sådan som udvalget har anbefalet det ved nævnets behandling af sager om afsættelse på grund af pligttilsidesættelse, jf. kapitel 3.2.2.3.i.

Det behov, der i sager om suspension/afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse kan være for ved indenretligt forhør eller ved en mundtlig forklaring fra borgmesteren at få belyst faktum, gør sig således ikke tilsvarende gældende her.

Det bemærkes herved, at det som nævnt lægges til grund, at afgørelsen om suspension af borgmesteren er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, med de følger det har for processen ved Valgbarhedsnævnet, herunder med hensyn til partshøring af borgmesteren.

Udvalgets anbefaling om, at borgmesteren på begæring bør have krav på at få eventuelle udgifter til en advokat, som borgmesteren måtte vælge til at repræsentere sig eller lade sig bistå af under de obligatoriske led i processen for suspension på grund af strafbart forhold betalt af kommunen, jf. kapitel 4.4.2.2.f., omfatter også processen i Valgbarhedsnævnet.

f) Overvejelser om andre administrative myndigheder som alternativer til Valgbarhedsnævnet som afgørelsesmyndighed

Udvalget har overvejet, om der som alternativ til Valgbarhedsnævnet vil kunne peges på andre administrative myndigheder til afgørelse af spørgsmålet om suspension af borgmesteren.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at Valgbarhedsnævnet dels på baggrund af de elementer, der indgår i afgørelsesgrundlaget, jf. herved ovenfor, dels på baggrund af den lokalpolitiske repræsentation i nævnet indebærer nogle fordele ved nævnet som afgørelsesmyndighed, som næppe vil kunne findes tilsvarende hos andre administrative myndigheder.

Hertil kommer det forhold, at nævnet er uafhængigt og ikke kan modtage direktiver fra regering eller folketing. Dette er dog ikke særegent for Valgbarhedsnævnet og vil således også kunne opnås ved valg af en anden uafhængig myndighed.

Udvalget har overvejet, om afgørelseskompetencen med fordel kunne henlægges til et ministerium, herunder Økonomi- og Indenrigsministeriet. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at de indvendinger, som har ført udvalget til ikke at kunne anbefale Økonomi- og Indenrigsministeriet – eller andre ministerier – som det organ, der på baggrund af kommunalbestyrelsens indstilling herom træffer afgørelse om suspension/afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse, jf. herved kapitel 3.2.2.3.c., hvortil i det hele henvises, er tilsvarende relevante og kan anføres med samme betydelige styrke her.

Det er således udvalgets principielle opfattelse, at en afgørelse om suspension af et folkevalgt organs politisk valgte leder – i lyset af den alvorlige karakter, som afgørelsen har – ikke er egnet til at ske i et organ, der selv er undergivet politisk ledelse.

Udvalget finder det på denne baggrund ikke hensigtsmæssigt, at afgørelsen om suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold sker i Økonomi- og Indenrigsministeriet (eller andre ministerier).

Det er på denne baggrund udvalgets anbefaling, at afgørelseskompetencen i sager om suspension af en borgmester på grund af strafbart forhold henlægges til Valgbarhedsnævnet med den sammensætning og procesform, der er anført under kapitel 4.4.2.3.e.

g) Domstolsafgørelse – eller alternativt – obligatorisk domstolsprøvelse af nævnsafgørelse?

Udvalget har overvejet, men ikke fundet at kunne anbefale, at suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold obligatorisk bør indebære en domstolsproces enten alene – og således som et alternativt forslag til Valgbarhedsnævnet som afgørelsesmyndighed – eller som en obligatorisk efterprøvelse af Valgbarhedsnævnets afgørelse.

Det er indgået i de overvejelser, som udvalget har gjort sig ved sin ovenstående anbefaling om, at domstolsprøvelse ikke bør være et obligatorisk led i suspensionsprocessen, at en domstolsprøvelse overordnet på grund af de retssikkerhedsgarantier, der generelt kendetegner domstolsprocessen, herunder domstolenes uafhængighed, vil kunne understøtte tilliden til afgørelsen om suspension.

Udvalget bemærker herved, at en sådan uafhængighed, som kendetegner domstolene, også kan opnås ved den rette organisatoriske indplacering af en administrativ afgørelsesmyndighed, herunder myndighedens politiske uafhængighed. Udvalget har endvidere lagt vægt på den fordel, som valget af en kollektiv administrativ afgørelses-/prøvelsesmyndighed giver for repræsentation af både retlig sagkundskab, herunder om specifikke kommunalretlige retsforhold, og kendskab til lokalpolitiske forhold.

Desuden knytter der sig en række mere principielle betænkeligheder ved, at en afgørelse af så indgribende karakter træffes af domstolene og ikke (forinden) ved en administrativ myndighed med de retssikkerhedsgarantier, der ligger i forvaltningsprocessens regler om bl.a. officialmaksime og partsrettigheder.

Den mulighed for afhøring for retten af vidner, herunder f.eks. kommunale embedsmænd og kommunalbestyrelsesmedlemmer, som er indgået i udvalgets overvejelser om domstolene som afgørelsesmyndighed for suspension/afsættelse af borgmesteren på grund af pligtilsidesættelse til domstolene jf. herved kapitel 3.2.2.3., gør sig endvidere ikke gældende ved sager om suspension af borgmesteren på grund af strafbart forhold. Der henvises herved til kapitel 4.4.2.3.a., hvori udvalget har redegjort for, at det i tiltalen beskrevne hændelsesforløb efter udvalgets opfattelse skal lægges til grund ved afgørelsen om suspension på grund af tiltale for strafbart forhold.

Der er efter udvalgets opfattelse af samme grund ikke behov for, at Valgbarhedsnævnet ved behandling af sager om suspension af borgmesteren på grund af strafbart forhold i givet fald gives mulighed for at forlange indenretslig afhøring af relevante vidner i medfør af retsplejelovens § 1018, som udvalget har anbefalet det i sager om suspension/afsættelse af borgmesteren på grund af pligtilsidesættelse.

Det bemærkes endelig, at Valgbarhedsnævnets afgørelse om suspension af borgmesteren vil kunne indbringes for domstolene i henhold til grundlovens § 63 efter de almindelige regler.

Det er således udvalgets anbefaling, at processen for suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold ikke bør indeholde en obligatorisk domstolsbehandling.

4.4.2.4. Retsvirkningerne af Valgbarhedsnævnets afgørelse om suspension mv.

a) Suspensionsafgørelsens retsvirkninger

Suspension af borgmesteren indebærer, at der skal vælges et medlem til varetagelse af borgmesterhvervet indtil straffesagens afslutning, og spørgsmålet om borgmesterens valgbarhed er endeligt afklaret i Valgbarhedsnævnet. Vedkommende må i lighed med, hvad der i dag gælder ved suspension efter § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse indtræde i samtlige de opgaver, som påhviler borgmesteren, jf. herved bestemmelsens 2. pkt.

b) Valgmåden ved udpegning af midlertidig hvervsindehaver

Udvalget har overvejet spørgsmålet om valgmåden ved udpegning af det medlem, der midlertidigt skal varetage borgmesterhvervet. Det er udvalgets opfattelse, at det som udgangspunkt bør være op til kommunalbestyrelsens flertal at bestemme, hvem af kommunalbestyrelsens medlemmer, der midlertidigt skal varetage hvervet.

De gældende regler i § 66 i lov om kommunernes styrelse om udpegelse af et medlem til henholdsvis at varetage den enkeltstående opgave, hvorved borgmesteren har vægret sig, jf. lovens § 66, stk. 1, henholdsvis at varetage hvervet midlertidigt, jf. stk. 2, er behandlet i kapitel 3.1.4.2.

Som det fremgår her, følger det af disse regler, at reglerne om nybesættelse først træder i kraft, når hvervsindehaveren er endeligt afsat efter § 66, stk. 4. Ved suspension af magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse indebærer det risiko for en midlertidig forrykkelse af den politiske balance, der er fastlagt i styrelsesloven. En sådan midlertidig forrykkelse af den politiske balance er imidlertid i tilfælde af borgmesterens vægring anset underordnet hensynet til kommunens funktion, jf. kapitel 3.1.4.2. og de heri nævnte forarbejder til § 66, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse.

Udvalget har i kapitel 3.3.2.1.b. overvejet valgmetoden ved udpegelse af det medlem, der skal udføre den enkeltstående opgave, som hvervsindehaverens pligttilsidesættelse vedrører. Det er i kapitel 3.3.2.1.b. udvalgets anbefaling, at kommunalbestyrelsens flertal i sådanne tilfælde bør gives retten til at udpege vedkommende, også hvor der er tale om magistratsmedlemmer eller udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse. Udvalget har herved henvist til den risiko, der kan være for, at formålet med suspensionen ad hoc forspildes, hvis der gives den gruppe, der har valgt den suspenderede hvervsindehaver, udpegningsretten. Udvalget har endvidere lagt vægt på, at der alene er tale om at overlade udførelsen af den eller de enkelte opgaver, som hvervsindehaverens pligttilsidesættelse vedrører, til en anden.

Om den her foreliggende situation, der ikke blot omfatter udskiftning på posten for en enkeltstående opgave, bemærker udvalget følgende: Det er udvalgets opfattelse, at den gruppe, som har valgt det suspenderede magistratsmedlem/udvalgsformand, bør have retten til at udpege den person, der midlertidigt skal fungere som hvervsindehaver. Udvalget har heri inddraget følgende:

I modsætning til overladelse af den enkelte opgave, som borgmesterens pligttilsidesættelse vedrører, medfører suspension en fuldstændig fratagelse af de opgaver, der følger af hvervet. Det medlem, der midlertidigt skal varetage hvervet, indtræder således fuldt ud heri. Dette medfører en forrykkelse af den i styrelsesloven fastlagte politiske balance, hvorved de hensyn, der ligger bag lovens ordning om udpegning af den oprindelige hvervsindehaver ved forholdstalsvalg frem for ved flertalsvalg, tilsidesættes.

Det er udvalgets principielle opfattelse, at suspension ikke bør medføre forrykkelse af den politiske balance uanset, at der alene er tale om en midlertidig situation. Efter omstændighederne kan denne tilstand endvidere blive af længere varighed, idet en endelig afklaring i Valgbarhedsnævnet af spørgsmålet om hvervsindehaverens valgbarhed og udtræden af kommunalbestyrelsen først kan ske ved endelig dom.

Endelig er det indgået i udvalgets overvejelser, at der ved denne valgmetode bedst kan tages hensyn til en hurtig genopretning af ro og stabilitet omkring hvervet. Den midlertidigt valgte hvervsindehaver forudsættes således i givet fald at fortsætte i hvervet ved den oprindelige

hvervsindehavers udtræden af kommunalbestyrelsen ved fratagelse af valgbarhed i Valgbarhedsnævnet efter endelig dom.

Vælges vedkommende midlertidige hvervsindehaver derimod af kommunalbestyrelsens flertal, vil det kunne indebære endnu et skift på posten, hvis den suspendede hvervsindehaver efter endelig dom fratages sin valgbarhed.

Det er herefter udvalgets anbefaling, at udpegningen af den midlertidige borgmester sker ved flertalsvalg, og at der ved suspension af et magistratsmedlem eller en udvalgsformand i en kommune med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse tilkommer den valggruppe i kommunalbestyrelsen, som har valgt det suspendede medlem, at udpege den midlertidige hvervsindehaver.

c) Straffesagens afslutning i 1. instans mv.

Udvalget har overvejet, hvordan der efter domstolenes behandling af straffesagen bør forholdes i følgende forskellige situationer:

Har Valgbarhedsnævnet truffet afgørelse om suspension af borgmesteren, men frifindes borgmesteren, uden at der ankes inden ankefristens udløb, er det udvalgets opfattelse, at borgmesteren ved ankefristens udløb herefter automatisk må genindtræde i hvervet.

Har Valgbarhedsnævnet truffet afgørelse om suspension, og dømmes borgmesteren i overensstemmelse med anklageskriftet, og borgmesteren anker til frifindelse, er det udvalgets opfattelse, at suspensionen uden særskilt beslutning herom må opretholdes indtil endelig dom.

Udvalget har overvejet, hvordan der bør forholdes i tilfælde, hvor Valgbarhedsnævnet har suspenderet borgmesteren, men borgmesteren frifindes, og anklagemyndigheden anker til domfældelse inden ankefristens udløb.

Det er udvalgets opfattelse, at borgmesteren af hensyn til ikke at skabe risiko for unødigt uro i det kommunale styrelsessystem i en sådan situation ikke automatisk bør genindtræde i hvervet. Kommer ankeinstansen således frem til, at der kan dømmes i overensstemmelse med anklageskriftet, ville dette i givet fald indebære endnu et skift på borgmesterposten, idet Valgbarhedsnævnet må forventes at nå frem til, at borgmesteren har fortabt sin valgbarhed og må udtræde af kommunalbestyrelsen.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at den usikkerhed, som frifindelsen i første instans har skabt om sandsynligheden for domfældelse, ikke bør indebære en fornyet stillingtagen i Valgbarhedsnævnet af, hvorvidt betingelserne for suspension (fortsat) er opfyldt. Når anklagemyndigheden således fortsat finder, at der – på trods af 1. instansens frifindelse af borgmesteren – vil kunne domfældes og således har anket til domfældelse, bør suspensionen uden særskilt beslutning herom opretholdes indtil endelig dom.

Udvalget har overvejet, hvordan der bør forholdes i tilfælde, hvor Valgbarhedsnævnet har suspenderet borgmesteren, men der alene sker delvis domfældelse. I en sådan situation må Valgbarhedsnævnet i overensstemmelse med det system, der allerede gælder i dag, jf.

herved kapitel 4.2.1., foretage en vurdering af borgmesterens valgbarhed på baggrund af det forhold, der er domfældt for.

I perioden fra endelig domfældelse og frem til Valgbarhedsnævnets afgørelse om valgbarhed bør suspension endvidere opretholdes uden særskilt beslutning herom.

Ved endelig frifindelse er det udvalgets opfattelse, at borgmesteren – i lighed med, hvad der gælder, hvis borgmesteren frifindes, uden at der ankes inden ankefristens udløb – automatisk må genindtræde i hvervet. Efter en frifindende dom i landsretten genindtræder den suspenderede borgmester dog først i hvervet, efter at den ordinære frist for at ansøge om 3. instansbevilling er udløbet, og ansøgning om 3. instansbevilling ikke er indgivet. Hvis ansøgning om 3. instansbevilling er indgivet inden den ordinære frist herfor, genindtræder den fungerende borgmester dog først fra det tidspunkt, hvor borgmesteren er endeligt frifundet, jf. nærmere kapitel 7 og bemærkningerne til § 66 b, stk. 5.

En frifindende straffedom anses i almindelighed for endelig, når den ikke kan ankes uden særlig tilladelse. For en straffedom afsagt i byretten vil det som udgangspunkt betyde efter udløbet af en ankefrist på 14 dage efter dommens afsigelse (retsplejelovens § 904, stk. 1). For en straffedom afsagt i landsretten vil det som udgangspunkt betyde ved domsafsigelsen.

Retsplejeloven indeholder imidlertid mulighed for, at en endelig straffedom efter særlig tilladelse kan ankes til en højere ret. Det drejer sig bl.a. om Procesbevillingsnævnets adgang til at meddele 3. instansbevilling. En ansøgning om 3. instansbevilling skal indgives til Procesbevillingsnævnet inden 14 dage efter dommens afsigelse (retsplejelovens § 932, stk. 2, 1. pkt.). Procesbevillingsnævnet kan dog undtagelsesvist meddele 3. instansbevilling, hvis ansøgningen er indgivet senere, men inden et år efter dommens afsigelse (retsplejelovens § 932, stk. 2, 3. pkt.).

I situationer, hvor borgmesteren på baggrund af en endelig frifindelse er genindtrådt i hvervet, og hvor anklagemyndigheden efter de nævnte undtagelsesbestemmelser gives tilladelse til anke til Højesteret på grundlag af en ansøgning indgivet efter udløbet af de ordinære frister herfor, fortsætter den genindtrådte borgmester i hvervet, selvom straffesagen ikke har fundet sin afslutning. Udvalget har herved fundet, at der i sådanne situationer ikke – inden straffesagens endelige afslutning og Valgbarhedsnævnets stillingtagen til borgmesterens valgbarhed – bør ske endnu et skifte på borgmesterposten.

Endelig er det udvalgets opfattelse, at det medlem, der er udpeget som midlertidig borgmester, må fortsætte i hvervet i resten af kommunalbestyrelsens funktionsperiode, hvis borgmesteren i nævnet efter endelig dom fratages sin valgbarhed.

Ovenstående indebærer, at det medlem, der under borgmesterens suspension er valgt til at varetage hvervet, må indstille sig på, at domstolens afgørelse i straffesagen *kan* indebære borgmesterens genindtræden i hvervet, hvis borgmesteren ved straffesagen frifindes helt eller delvist.

Sammenfattende er det udvalgets anbefaling, at Valgbarhedsnævnets suspension af en borgmester på grund af strafbart forhold gælder, indtil enten borgmesteren domfældes, og

Valgbarhedsnævnet som følge heraf træffer afgørelse om borgmesterens valgbarhed, eller borgmesteren på baggrund af en endelig frifindelse genindtræder i borgmesterhvervet.

4.5. Udvalgets anbefalinger

Der er i kapitel 4.4. redegjort for, at det er udvalgets opfattelse, at kommunalbestyrelsen bør gives mulighed for suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold.

Det er udvalgets opfattelse, at der herved i givet fald skal tages hensyn til på den ene side retsfølelsen samt til effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret og på den anden side til at sikre ro og kontinuitet omkring borgmesterens varetagelse af borgmesterhvervet. Hertil kommer hensynet til borgmesteren, der (endnu) ikke er dømt for det pågældende forhold.

Udvalget er med udgangspunkt heri fremkommet med følgende anbefalinger om de betingelser, der efter udvalgets opfattelse bør være opfyldt, før suspension på dette grundlag kan komme på tale, og hvordan processen herfor bør være:

Med hensyn til *kredsen af hvervsindehavere*, der skal kunne suspenderes på grund af strafbart forhold, er det udvalgets anbefaling, at adgangen hertil bør omfatte borgmesteren, magistratsmedlemmer i kommuner med magistratsstyre og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse. Således vil den mistillid, som sigtelse eller tiltale for et strafbart forhold efter omstændighederne vil kunne give anledning til, kunne være særlig problematisk for disse hvervsindehavere, der har del i den øverste administrative ledelse af den kommunale forvaltning. Den uro omkring vedkommendes person, som det strafbare forhold kan afstedkomme, kan således betyde, at vedkommende ikke er i stand til på en hensigtsmæssig måde at varetage hvervet. Hertil kommer, at de pågældende ikke – eller ikke uden at bestemte betingelser herfor er opfyldt, jf. herved § 66 i lov om kommunernes styrelse – kan afsættes.

Efter udvalgets opfattelse er der ikke grundlag for, at andre hvervsindehavere i kommunestyret bør kunne suspenderes på grund af strafbart forhold. Således kan udvalgsformænd i kommuner med almindeligt udvalgsstyre samt i kommuner med delt administrativ ledelse, hvor denne styreform ikke er kombineret med mellemformsstyre, efter gældende ret til enhver tid afsættes af udvalget.

Endvidere har udvalgsformænd i kommuner med almindeligt udvalgsstyre ikke del i den øverste administrative ledelse af kommunens forvaltning. Tilsvarende gælder for udvalgsformænd i kommuner med rent mellemformsstyre, hvorfor der efter udvalgets opfattelse heller ikke for disse gør sig sådanne særlige forhold gældende, at disse bør være omfattet af en adgang til suspension på grund af strafbart forhold.

Med hensyn til *betingelserne* for suspension er udvalget fremkommet med følgende anbefalinger:

Udvalget har overvejet, men ikke fundet, at en *sigtelse* mod borgmesteren udgør et så tilstrækkeligt tungtvejende grundlag for mistanke mod borgmesteren om et strafbart forhold, at suspension på dette stadie af straffeprocessen bør kunne komme på tale. Det er udvalgets

anbefaling, at det bør være en betingelse, at der er *rejst tiltale* mod borgmesteren for et strafbart forhold. Det er indgået i udvalgets overvejelser herom, at objektivitetsprincippet, jf. herved retsplejelovens § 96, stk. 2, indebærer, at anklagemyndigheden ikke må rejse tiltale, medmindre det skønnes, at tiltalerejsning vil føre til domfældelse.

Udvalget kan ikke anbefale, at der som supplement hertil stilles krav om, at borgmesteren er *varetægtsfængslet*.

Under hensyn til den indgribende karakter, som suspension af borgmesteren har, er det udvalgets opfattelse, at ikke tiltale for et hvilket som helst strafbart forhold bør kunne medføre suspension af borgmesteren. Det er endvidere udvalgets anbefaling, at *strafferammen* for den pågældende forbrydelse vil være det bedst egnede kriterium for vurderingen af, om der er tale om et forhold, der kvalificerer til at danne grundlag for suspension af borgmesteren.

Udvalget har drøftet, hvilke strafferammer der i givet fald vil kunne anvendes. Udvalget anbefaler, at der under hensyn til indgrebets intensitet må være tale om en strafferamme, der giver mulighed for en fængselsstraf af en vis længere varighed. Udvalget har fundet at kunne anbefale en strafferamme, der giver mulighed for *fængselsstraf i fire år eller derover*. Udvalget har i forbindelse med sine drøftelser herom inddraget forskellige strafferammer, der er fastsat for forbrydelser af forskellig art. Der henvises til kapitel 4.4.1.2.c.

Det er udvalgets opfattelse, at indgreb på baggrund af borgmesterens pligttilsidesættelse alene bør kunne ske efter lovgivningens specifikke bestemmelse herom, jf. herved kapitel 3. Efter udvalgets opfattelse bør der således ikke kunne ske suspension alene på baggrund af tiltale for overtrædelse af § 61 i lov om kommunernes styrelse.

Det er udvalgets anbefaling, at det bør være en betingelse for suspension af borgmesteren på grund af strafbart forhold, at der er tale om en forbrydelse, som – hvis borgmesteren bliver dømt i overensstemmelse med tiltalen – *efter Valgbarhedsnævnets praksis må formodes at ville føre til fortabelse af valgbarhed og dermed udtræden af kommunalbestyrelsen*.

Er dette tilfældet, vil det således kunne virke stødende, at borgmesteren, mens en afklaring af forholdet sker ved retsinstanser, fortsat varetager hvervet. Endvidere indebærer borgmesterens centrale rolle i kommunestyret, at kommunalbestyrelsen, når der således er tale om forhold, der må formodes at ville føre til fortabelse af valgbarhed også for menige medlemmer af kommunalbestyrelsen, bør gives mulighed for en indgriben, der er fremskudt i forhold til kommunalbestyrelsens menige medlemmer.

Det er endelig udvalgets anbefaling, at det under hensyn til indgrebets intensitet *herudover* bør være en betingelse, at det efter en konkret vurdering *ikke kan anses for betænkeligt* at suspendere borgmesteren, indtil vedkommende har fået endelig dom, og Valgbarhedsnævnet i givet fald har truffet afgørelse om valgbarhed.

Med hensyn til *processen* for suspension af borgmesteren på grund af strafbart forhold er udvalget fremkommet med følgende anbefalinger:

Udvalget har overvejet, hvilke *overordnede hensyn* processen for suspension af borgmesteren skal tilgodese. Herunder hører efter udvalgets opfattelse under hensyn til indgrebets intensitet at spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for suspension er opfyldt, må bedømmes af et andet organ end over kommunalbestyrelsen, og at borgmesteren bør have ret til at fortsætte i hvervet, indtil det ved denne bedømmelse er konstateret, om betingelserne for suspension er opfyldt.

Udvalget har anbefalet en proces, der indebærer, at kommunalbestyrelsen over for den myndighed, der, jf. herved nedenfor, har kompetence til at træffe afgørelse om suspension af borgmesteren, fremsætter begæring herom. Kommunalbestyrelsens begæring udgør i en sådan proces et nødvendigt procesledende skridt, der ikke i sig selv har retsvirkninger for borgmesteren.

Det er udvalgets anbefaling, at suspension af borgmesteren alene skal kunne ske på *kommunalbestyrelsens foranledning*, og at beslutningen om at indlede en suspensionsproces skal træffes ved almindeligt stemmeflertal. Tilsvarende gælder beslutninger rettet mod magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse.

Den anbefalede proces indebærer, at kommunalbestyrelsen ikke skal foretage en retlig vurdering af, om betingelserne for suspension er opfyldt, idet denne vurdering sker hos afgørelsesmyndigheden, hvor også borgmesterens partsrettigheder varetages.

Med henblik på at give kommunalbestyrelsen kendskab til det strafbare forhold og dermed til overhovedet at gøre sig overvejelser om, hvorledes der efter kommunalbestyrelsens opfattelse bør reageres heroverfor, er det udvalgets anbefaling, at der fastsættes regler om, at anklagemyndigheden *underretter kommunalbestyrelsen* om tiltalerejsningen og indholdet af tiltalen. Udvalget har lagt til grund, at borgmesteren er inhabil ved kommunalbestyrelsens behandling af spørgsmålet om at begære borgmesteren suspenderet. Borgmesteren kan derfor ikke deltage i behandlingen af spørgsmålet i kommunalbestyrelsen.

Udvalget anbefaler endvidere, at der fastsættes regler om underretning af borgmesteren om kommunalbestyrelsens beslutning om at begære borgmesteren suspenderet.

Udvalget anbefalet, at borgmesteren har krav på efter begæring at få eventuelle udgifter til advokat dækket af kommunen, herunder både udgifter hertil, der vedrører processen i kommunalbestyrelsen, og udgifter hertil, der vedrører processen hos afgørelsesmyndigheden (Valgbarhedsnævnet).

I grundlaget for afgørelsen om suspension af borgmesteren bør alene indgå retlige spørgsmål. På baggrund af udvalgets anbefaling om, at det bør være en betingelse, at der er *rejst tiltale* for strafbart forhold, er det udvalgets opfattelse, at det i tiltalen beskrevne hændelsesforløb bør lægges til grund ved afgørelsen om suspension.

Den myndighed, der træffer afgørelse om suspension, må med henblik på en kvalificeret bedømmelse af spørgsmålet om suspension have den fornødne juridiske sagkundskab, herunder om kommunalretlige forhold. Endvidere må der være tillid til det organ, der træffer suspensionsafgørelsen og til, at der ikke herved varetages uvedkommende – herunder politiske – hensyn. Endelig bør processen ikke være unødigt tung og kompliceret eller tidskrævende.

Udvalget har overvejet, hvilket organ der kunne træffe afgørelse om suspension af borgmesteren:

Det er udvalgets anbefaling, at afgørelsen om suspension af borgmesteren på baggrund af kommunalbestyrelsens begæring herom bør ske i *Valgbarhedsnævnet*. Det er således udvalgets opfattelse, at der næppe vil kunne peges på et organ, der vil være bedre egnet til at bedømme, om der tale om en forbrydelse, som – hvis borgmesteren bliver endelig dømt – efter Valgbarhedsnævnets praksis må formodes af ville medføre fortabelse af valgbarhed, jf. herved ovenfor om udvalgets anbefaling om dette element som en materiel betingelse for suspension.

Udvalget har overvejet, men ikke kunnet pege på andre administrative myndigheder som alternativer til Valgbarhedsnævnet i disse sager. Udvalget har således f.eks. ikke fundet det hensigtsmæssigt, at afgørelsen henlægges til Økonomi- og Indenrigsministeriet – eller andre ministerier. Der er indgået i udvalgets overvejelser herom, at det næppe vil være hensigtsmæssigt at henlægge kompetencen til at træffe afgørelse om suspension af et folkevalgt organs politisk valgte leder til et organ, der selv er undergivet politisk ledelse.

Det er udvalgets opfattelse, at Valgbarhedsnævnet i disse sager i givet fald bør have samme sammensætning som i sager om afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse, jf. herved udvalgets anbefaling om nævnet som afgørelsesmyndighed i disse sager kapitel 3.2.2.3.f. Det er således udvalgets anbefaling, at nævnet ved behandlingen af disse sager har følgende sammensætning:

Nævnet består af fem medlemmer, hvoraf økonomi- og indenrigsministeren udpeger følgende tre medlemmer: Formanden, der skal være landsdommer eller højesteretsdommer, en kyndig i forvaltningsret samt en repræsentant, der er ansat i Økonomi- og Indenrigsministeriet. Herudover består nævnet af to lokalpolitikere, der udpeges af henholdsvis KL og Danske Regioner.

Nævnets forberedelse af sagen bør efter udvalgets opfattelse i givet fald ske på *skriftligt grundlag* med henblik på nævnets afgørelse heraf på et møde i nævnet. Under hensyn til, at det i tiltalen beskrevne hændelsesforløb efter udvalgets opfattelse skal lægges til grund ved nævnets behandling af sagen, bør nævnet ikke i disse sager gives mulighed for at foranstalte indenretslig afhøring af vidner. Af samme grund finder udvalget ikke behov for, at borgmesteren tillægges krav på foretræde for nævnet.

Udvalget finder endvidere ikke grundlag for at anbefale en ordning, hvori indgår en *obligatorisk domstolsbehandling*, hverken alene eller som en obligatorisk prøvelse af Valgbarhedsnævnets afgørelse om suspension af borgmesteren.

Suspension af borgmesteren indebærer, at kommunalbestyrelsen skal vælge en fungerende borgmester, der skal varetage borgmesterhvervet, indtil straffesagens afslutning og spørgsmålet om borgmesterens valgbarhed er endeligt afklaret i Valgbarhedsnævnet.

Kommunalbestyrelsens valg af fungerende borgmester sker ved flertalsvalg. Ved suspension af magistratsmedlemmer eller udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse, bør der dog gives den gruppe, som har valgt det suspenderede magistratsmedlem/udvalgsformand, retten til at udpege den person, der midlertidigt skal fungere som hvervsindehaver. Det er indgået i udvalgets overvejelser herom, at suspension – uanset at der alene er tale om en midlertidig situation – ikke bør medføre forrykkelse af den politiske balance, der er fastlagt i lov om kommunernes styrelse.

Om retsfølgen af Valgbarhedsnævnets afgørelse om suspension af borgmesteren og afslutningen af straffesagen i 1. instans har udvalget gjort sig følgende overvejelser:

Frifindes borgmesteren endeligt, er det udvalgets opfattelse, at borgmesteren automatisk må genindtræde i hvervet. Dømmes borgmesteren i overensstemmelse med anklageskriftet, men anker borgmesteren til frifindelse, må suspensionen opretholdes indtil endelig dom. Tilsvarende bør efter udvalgets opfattelse gælde, hvor borgmesteren frifindes, men hvor anklagemyndigheden finder grundlag for at anke inden ankefristens udløb, dvs. før den frifindende dom bliver endelig. I disse situationer har udvalget endvidere ikke fundet, at der bør foretages en fornyet prøvelse i Valgbarhedsnævnet af, hvorvidt betingelserne for suspension (fortsat) er opfyldt. I situationer, hvor der alene sker delvis domfældelse, må Valgbarhedsnævnet foretage en vurdering af borgmesterens valgbarhed på baggrund af det forhold, der er dømt for. I perioden fra endelig domfældelse og frem til Valgbarhedsnævnets afgørelse om valgbarhed bør suspension endvidere opretholdes uden særskilt beslutning herom.

Udvalget har endvidere gjort sig overvejelser om de særlige situationer, hvor der undtagelsesvist gives tilladelse til at anke en frifindende straffedom, herunder ved Procesbevillingsnævnets 3.-instansbevilling til Højesteret uden for de ordinære frister, der gælder herfor.

Fratagelse af valgbarhed i Valgbarhedsnævnet efter endelig dom indebærer, at det medlem, der er udpeget som fungerende borgmester, må fortsætte i hvervet i resten af kommunalbestyrelsens funktionsperiode.

Udvalget har udarbejdet udkast med tilhørende bemærkninger til ændring i lov om kommunernes styrelse, jf. kapitel 7.

5. Afsættelse af borgmesteren ved særligt kvalificeret flertal

5.1. Problemstilling

Udvalget har fået til opgave at vurdere, om der *ud over* de muligheder for suspension og afsættelse af borgmesteren, som udvalget har behandlet i betænkningens kapitel 3 (tydeliggørelse af de gældende regler om suspension og afsættelse på grund af pligttilsidesættelse) og kapitel 4 (suspension på grund af strafbart forhold), kan være behov for at søge gennemført regler, der gør det muligt undtagelsesvist at suspendere eller afsætte en borgmester, samt i givet fald proceduren herfor. Der henvises til økonomi- og indenrigsministerens brev af 4. februar 2013 til formanden for udvalget som omtalt i kapitel 1.2.

5.2. Gældende ret

Gældende ret om borgmesterens uafsættelighed og de hensyn, der ligger til grund herfor, samt gældende ret om suspension – ad hoc eller generelt – og afsættelse af borgmesteren efter § 66 i lov om kommunernes styrelse og de betingelser der herefter gælder herfor, er beskrevet i kapitel 3.1.

Der er ikke herudover efter gældende ret mulighed for suspension eller afsættelse af borgmesteren, selvom et flertal – eller et særligt kvalificeret flertal – af kommunalbestyrelsens medlemmer står bag et forslag herom.

5.3. Tidligere beslutningsforslag

Bl.a. ved beslutningsforslag B 10 fremsat d. 13. oktober 2005 af SF (uændret fremsættelse af tidligere beslutningsforslag) blev det foreslået, at borgmesteren skulle kunne fratages sin funktion, hvis et flertal på 2/3 af kommunalbestyrelsens medlemmer mener, at borgmesteren har vist sig uegnet til at varetage funktionen som den øverste administrative chef. Den daværende regering afviste forslaget først og fremmest under hensynet til ro og kontinuitet i den kommunale forvaltning. Forslaget blev ikke vedtaget.

5.4. Udvalgets overvejelser

Udvalget har noteret sig, at muligheden for kommunalbestyrelsen til frit i løbet af funktionsperioden at udskifte borgmesteren f.eks. på grund af politiske uoverensstemmelser blev overvejet af udvalget bag betænkning 894/1980, jf. ovenfor kapitel 3.1.1.2. og 3.1.1.4. Udvalget fandt imidlertid, at gevinsterne ved en sådan politisk bevægelighed, som en sådan mulighed vil indebære, næppe står mål med de ulemper, som dybtgående ændringer i de kommunale

forvaltningsorganer på tilfældige tidspunkter i valgperioden medfører. Udvalget henviste her- ved bl.a. til det kontinuitetsbrud i det kommunale styrelsessystem, som en sådan ordning vil medføre.

5.4.1. Overvejelser om behovet for en adgang til suspension eller afsættelse af borgmesteren ved særligt kvalificeret flertal

Der er i kapitel 3.4. redegjort for udvalgets anbefalinger om behovet for at tydeliggøre de gældende regler for suspension og afsættelse af borgmesteren. Som det fremgår af konklusionerne i de enkelte afsnit heri, er det udvalgets opfattelse, at regler herom i lov om kommunernes styrelse med fordel vil kunne tydeliggøres på en række punkter. Herunder har udvalget bl.a. fundet anledning til at anbefale, at det vægringsbegreb, der indgår i den nuværende affattelse af lovens § 66 erstattes af en bestemmelse om borgmesterens pligttilsidesættelse. Udvalget har endvidere fundet anledning til at anbefale, at suspension og afsættelse af borgmesteren ikke skal være betinget af, at der kan konstateres forsæt.

Der er i kapitel 4.5. redegjort for udvalgets anbefalinger om behovet for at søge gennemført regler, der gør det muligt at suspendere en borgmester på grund af tiltale for strafbart forhold. Som det fremgår, er det udvalgets opfattelse, at der af hensyn til retsfølelsen og til effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret bør fastsættes regler, der giver mulighed herfor under visse betingelser.

Udvalget har endelig fået til opgave at vurdere, om der *herudover* kan være behov for at søge gennemført regler, der gør det muligt undtagelsesvist at suspendere eller afsætte en borgmester, samt i givet fald proceduren herfor, jf. ovenfor og kapitel 1.2.

Det er udvalgets opfattelse, at der vil kunne forekomme tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen bør have mulighed for at suspendere eller afsætte borgmesteren, herunder f.eks. i tilfælde, der ikke omhandler borgmesterens pligttilsidesættelse eller tiltale for et strafbart forhold. Behovet for en sådan adgang til suspension eller afsættelse vil således efter udvalgets opfattelse efter omstændighederne kunne vise sig i tilfælde, hvor der i kommunalbestyrelsen opstår massiv mistillid til borgmesteren. En sådan mistillid kan have forskellige årsager – herunder årsager, der ikke omhandler pligttilsidesættelse eller tiltale for strafbart forhold.

En sådan situation vil særligt, hvor et stort flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer ikke har tillid til borgmesteren, kunne have (alvorlige) negative konsekvenser indadtil i kommunestyret, herunder både i forhold til forvaltningen, som har borgmesteren som sin øverste daglige leder, og i forhold til det politiske samarbejde i kommunen med risiko for, at effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret lider skade.

Bl.a. kan der være risiko for, at den politiske beslutningsproces reelt i sådanne situationer "rykker ud af byrådssalen" og finder sted i andre fora uden om borgmesteren og dermed også uden om de spilleregler, der følger af lov om kommunernes styrelse.

Situationen vil endvidere kunne give anledning til negative konsekvenser udadtil, hvis borgmesteren reelt ikke har kommunalbestyrelsens opbakning.

Det er på denne baggrund udvalgets opfattelse, at det bør overvejes at give et meget stort flertal i kommunalbestyrelsen mulighed for at suspendere eller afsætte borgmesteren i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen ikke (længere) har tillid til borgmesteren.

Udvalget har herefter overvejet den nærmere retsvirkning af en sådan mistillidserklæring. I en situation, hvor kommunalbestyrelsen ikke har tillid til borgmesteren, er det udvalgets opfattelse, at det mere begrænsede indgreb, som en suspension i givet fald vil indebære, ikke på tilstrækkelig vis vil kunne sikre de hensyn, som indgrebet bør tage sigte på at varetage, herunder hensynet til effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret, jf. herved kapitel 5.4.2.1. Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at indgrebet i givet fald bør gå ud på afsættelse af borgmesteren. Spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt beslutningen om afsættelse af borgmesteren bør få virkning, er behandlet i kapitel 5.4.3.4.

5.4.2. Personkreds og betingelser for afsættelse

5.4.2.1. Hvilke overordnede hensyn skal varetages ved en eventuel regel om afsættelse af borgmesteren med særligt kvalificeret flertal?

Det følger af udvalgets kommissorium, at rammerne for en supplerende bestemmelse om afsættelse af borgmesteren i givet fald må fastlægges således, at afsættelse efter en sådan bestemmelse har undtagelsens karakter, jf. herved udvidelsen af udvalgets kommissorium, kapitel 1.2.

Der henvises endvidere til de overvejelser, som udvalget i forbindelse med sine overvejelser om en tydeliggørelse af de gældende regler i § 66 i lov om kommunernes styrelse om suspension og afsættelse af borgmesteren, jf. herved kapitel 3.2.1.1., har gjort sig om en parlamentarisk styreform, hvor borgmesteren frit kan afsættes af det til enhver tid siddende flertal i kommunalbestyrelsen – eller eventuelt af et kvalificeret flertal.

Som det fremgår her, er det udvalgets opfattelse, at en sådan styreform næppe er hensigtsmæssig i et kommunestyre som det danske. Udvalget har i den forbindelse lagt vægt på, at kommunerne og regionerne har ansvaret for betydelige opgaveområder, og at dette sammenholdt med den centrale rolle, som borgmesteren er tillagt i kommunestyret, efter udvalgets opfattelse tilsiger, at det hensyn til ro og kontinuitet i kommunestyret, som er baggrunden for udgangspunktet om borgmesterens uafsættelighed, fortsat bør indebære, at borgmesteren ikke frit skal kunne afsættes. Det er således udvalgets opfattelse, at en adgang til at afsætte borgmesteren ikke bør være fri, men bør være betinget af, at visse betingelser er opfyldt.

Udvalget har herefter overvejet, hvilke overordnede hensyn der skal varetages ved en adgang til afsættelse efter en eventuel bestemmelse om særligt kvalificeret flertal.

Borgmesterens opgaver og kompetencer er beskrevet i kapitel 3.1.1.1. Som det fremgår her, er borgmesteren tillagt en række beføjelser og kompetencer. Borgmesterens centrale rolle i kommunestyret indebærer opgaver både indadtil i kommunestyret og udadtil over for borgere, virksomheder og andre myndigheder.

I forholdet indadtil i kommunestyret forudsætter en hensigtsmæssig varetagelse af borgmesterhvervet, at der i de kommunalpolitiske organer og den kommunale forvaltning, der har borgmesteren som sin øverste daglige leder, ikke er mistillid til borgmesteren.

Giver borgmesterens forhold anledning til, at et massivt flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer ikke har tillid til borgmesteren, vil dette efter omstændighederne kunne give anledning til risiko for en sådan uro omkring borgmesterens person, at vedkommende ikke er i stand til på en hensigtsmæssig måde at varetage hvervet. Der vil herved kunne opstå risiko for effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret.

Endvidere vil borgmesterens fortsatte varetagelse af hvervet i en sådan situation afhængigt af de forhold, der har givet anledning til kommunalbestyrelsens massive mistillid til borgmesteren, kunne indebære, at der skabes mistillid til kommunen som myndighed, herunder fordi det som oftest er borgmesteren, der tegner kommunen udadtil overfor offentligheden. Det bemærkes endvidere, at behovet for afsættelse kan gøre sig særligt gældende, hvor den pågældende hvervsindehaver har repræsentative opgaver, og hvor vedkommendes forhold har givet kommunalbestyrelsen anledning til tvivl om vedkommendes værdighed og dermed egnethed til at varetage hvervet.

Det vil kunne virke stødende, at kommunalbestyrelsen ikke uanset den mistillid til borgmesteren, som dennes forhold har skabt hos et massivt flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer har mulighed for at gribe ind med afsættelse af borgmesteren, medmindre de øvrige indgrebsbestemmelser giver mulighed herfor.

Omvendt er netop ro og kontinuitet omkring borgmesterposten, herunder borgmesterens mulighed for kontinuerlig varetagelse af sit hverv, afgørende for muligheden for en hensigtsmæssig varetagelse af de centrale opgaver, som borgmesterhvervet indebærer for kommunestyret.

Det er udvalgets opfattelse, at disse hensyn er centrale i forhold til en eventuel regel om afsættelse af borgmesteren efter de nævnte principper, og at balancen i disse hensyn må indebære, at adgangen til afsættelse af borgmesteren i givet fald bør være snæver. Dette vil kunne sikres ved fastlæggelse i lovgivningen af, hvilke nærmere betingelser der skal være opfyldt, før afsættelse kan komme på tale. Der henvises til udvalgets overvejelser herom i kapitel 5.4.2.2.

5.4.2.2. Overvejelser om personkreds og betingelser for afsættelse

a) Hvilke hvervsindehavere skal indgrebet kunne rettes mod?

Det er på baggrund af de overordnede hensyn, som efter udvalgets opfattelse skal varetages ved en eventuel regel om afsættelse af borgmesteren med særligt kvalificeret flertal, jf. her ved kapitel 5.4.2.1., herunder til effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret, udvalgets opfattelse, at det bør overvejes, om en sådan adgang til afsættelse også bør omfatte andre hvervsindehavere i kommunestyret end borgmesteren.

Udvalget finder, at den mistillid, som en hvervsindehavers forhold efter omstændighederne vil kunne give anledning til, kan være særlig problematisk, hvor den pågældende

hvervsindehaver har del i den øverste administrative ledelse af kommunens forvaltning, og hvor den uro omkring vedkommendes person, som dette forhold vil kunne afstedkomme, vil kunne indebære, at vedkommende ikke er i stand til på en hensigtsmæssig måde at varetage hvervet. Der vil herved kunne opstå risiko for effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret.

Hvis den pågældende ikke – eller ikke uden bestemte betingelser herfor er opfyldt – kan suspenderes eller afsættes, vil dette forhold efter udvalgets opfattelse også skulle indgå i vurderingen af, om der er behov for, at den pågældende hvervsindehaver skal være omfattet af en regel om afsættelse ved særligt kvalificeret flertal.

Det bemærkes endvidere, at behovet for afsættelse kan gøre sig særligt gældende, hvor den pågældende hvervsindehaver har repræsentative opgaver, og hvor vedkommendes forhold har givet kommunalbestyrelsen anledning til tvivl om vedkommendes værdighed og dermed egnethed til at varetage hvervet.

Udvalget har på den baggrund overvejet, om der for nedenstående hvervsindehavere gør sig sådanne særlige forhold gældende, at de bør kunne afsættes efter en eventuel regel om afsættelse ved særligt kvalificeret flertal. Det bemærkes, at de overvejelser, udvalget har gjort sig herom, i vidt omfang svarer til de overvejelser, som udvalget har gjort sig om de pågældende hvervsindehaveres eventuelle suspension/afsættelse på grund af pligttilsidesættelse, jf. herved kapitel 3.2.1.4.a. og 3.3.1.3.a., og på grund af tiltale for strafbart forhold, jf. herved kapitel 4.4.1.2.a.

Udvalgsformænd i kommuner med almindeligt udvalgsstyre

Udvalget finder ikke, at adgangen til afsættelse efter en eventuel regel herom på grund af mistillid til vedkommende bør omfatte udvalgsformænd i kommuner med almindeligt udvalgsstyre.

Det er indgået i udvalgets overvejelser, at tvivl om udvalgsformandens værdighed/egnethed efter omstændighederne vil kunne skade kommunens anseelse udadtil, henset til at det – afhængig af lokal praksis og tradition – ofte vil være udvalgsformanden, der kommunikerer kommunens politik inden for udvalgets ansvarsområder og repræsenterer kommunen udadtil i de relevante sammenhænge.

På baggrund af udvalgets mulighed for til enhver tid at afsætte udvalgsformanden, jf. herved kapitel 3.1.1.1., herunder hvor udvalgsformandens forhold giver anledning til mistillid hos udvalgsmedlemmerne eller efter udvalgets opfattelse er til skade for omverdenens syn på kommunen som myndighed, jf. herved kapitel 5.4.2.1., er der imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke behov for supplerende regler.

Hertil kommer, at udvalgsformænd i kommuner med almindeligt udvalgsstyre ikke har del i den øverste administrative ledelse af kommunens forvaltning. Dette indebærer, at eventuel mistillid til udvalgsformanden således ikke i samme grad vil kunne få negative konsekvenser for kommunestyrets effektivitet og funktionsdygtighed, som hvis vedkommende havde haft sådanne ledelsesfunktioner.

Udvalgets nedenstående overvejelser vedrører hvervsindehavere i kommuner med *særlige styreformer*, der er nærmere beskrevet i kapitel 3.1.1.1.

Magistratsmedlemmer/udvalgsformænd i kommuner, der har magistratsstyre hhv. mellemformsstyre med delt administrativ ledelse

Foruden borgmesteren gælder det for magistratsmedlemmer i kommuner med magistratsstyre, jf. § 64 i lov om kommunernes styrelse, og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse (sædvanligvis benævnt fagborgmestre eller rådmænd), jf. lovens § 64 a og § 65, at disse inden for hver deres afdeling/administrationsområde varetager den øverste daglige ledelse af kommunens forvaltning. Endvidere gælder, at de ikke kan suspenderes eller afsættes i kommunalbestyrelsens valgperiode uden for tilfælde omfattet af lovens § 66 samt – hvis sådanne regler gennemføres, jf. herved udvalgets anbefaling herom kapitel 4.4.1.2.a. – på grund af tiltale for strafbart forhold.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at disse bør være omfattet af adgangen til afsættelse efter en sådan eventuel regel herom som omhandlet i dette kapitel.

Udvalgsformænd i kommuner med delt administrativ ledelse uden mellemformsstyre (§ 64 a i lov om kommunernes styrelse)

Styreformen indebærer, at udvalgsformændene har del i den administrative ledelse, som i kommuner med almindeligt udvalgsstyre tilkommer borgmesteren. Udvalgsformændene er som i kommuner med almindeligt udvalgsstyre valgt ved flertalsvalg og kan frit afsættes i kommunalbestyrelsens funktionsperiode.

Udvalget har overvejet, om der kan være behov for i kommuner med denne styreform at kunne afsætte en udvalgsformand, der således inden for sit administrationsområde varetager den øverste daglige ledelse af kommunens forvaltning, og hvor mistillid til den pågældende derfor vil kunne true effektiviteten mv. i kommunestyret.

Da udvalget imidlertid til enhver tid kan afsætte formanden, er der efter udvalgets opfattelse næppe noget praktisk behov for supplerende regler herom, jf. herom umiddelbart ovenfor om den tilsvarende situation i kommuner med almindeligt udvalgsstyre.

Det bemærkes, at der ikke i dag er kommuner, der har delt administrativ ledelse, uden at dette er kombineret med mellemformsstyre, jf. ovenfor.

Udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre uden delt administrativ ledelse (§ 65 i lov om kommunernes styrelse)

Styreformen indebærer, at udvalgsformændene sammen med borgmesteren obligatorisk har sæde i kommunens økonomiudvalg. Udvalgsformændene har ikke i kommuner med *rent* mellemformsstyre del i den administrative ledelse af kommunens forvaltning. Udvalgsformændene er valgt ved forholdstalsvalg og kan ikke afsættes i kommunalbestyrelsens funktionsperiode.

Udvalget har overvejet, om der i kommuner med denne styreform kan være behov for afsættelse af en udvalgsformand, der således ikke som i kommuner med almindeligt udvalgsstyre

frit kan afsættes af udvalget, hvis dennes forhold giver anledning til mistillid til vedkommende, og et særligt kvalificeret flertal står bag et sådant forslag.

Udvalgsformændene har imidlertid ikke i denne styreform almindelige administrative funktioner, og mistillid til en udvalgsformand i en kommune med denne styreform vil derfor næppe have andre eller væsentligere konsekvenser for kommunestyret end i kommuner med almindeligt udvalgsstyre, jf. herved ovenfor.

Det er derfor udvalgets opfattelse, at der ikke for udvalgsformænd i kommuner med denne styreform gør sig sådanne særlige forhold gældende, at disse bør være omfattet af en adgang til afsættelse ved særligt kvalificeret flertal.

Konklusion

Det er på denne baggrund udvalgets anbefaling at en borgmester, et magistratsmedlem og en udvalgsformand i en kommune med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse bør kunne afsættes ved særligt kvalificeret flertal i kommunalbestyrelsen.

Den kreds af hvervsindehavere, der således efter udvalgets opfattelse bør være omfattet af adgangen til afsættelse på grund af den mistillid, som vedkommendes forhold har medført hos kommunalbestyrelsen, vil herefter være sammenfaldende med kredsen af hvervsindehavere, der efter udvalgets opfattelse bør kunne suspenderes/afsættes efter de specifikke regler om pligttilsidesættelse og tiltale for strafbart forhold, jf. herved udvalgets overvejelser herom i henholdsvis kapitel 3.2.1.4.a., 3.3.1.3.a., og 4.4.1.2.a.

Af fremstillingstekniske grunde er der i det følgende anvendt betegnelsen "borgmester" som omfattende de personer, som indgrebet efter udvalgets ovenstående anbefalinger bør kunne rettes mod, dvs. borgmesteren, magistratsmedlemmer i kommuner med magistratsstyre samt udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse.

b) Kommunalbestyrelsens rolle og kompetence

Det er udvalgets opfattelse, at det organ, der kan beslutte afsættelse af borgmesteren på det nævnte grundlag, bør være kommunalbestyrelsen selv.

Den massive modstand, der i denne situation begrundes afsættelsen af borgmesteren, bør udgå fra kommunalbestyrelsen som kommunens øverste myndighed og direkte folkevalgte organ.

Herved understreges kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed og det ansvar, der følger heraf, jf. herved kapitel 3.1.1.1., hvori kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed og det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed, der følger heraf, er beskrevet nærmere.

Giver forhold hos borgmesteren således f.eks. anledning til manglende tillid hos kommunalbestyrelsen til borgmesteren med risiko for, at funktionsdygtigheden og effektiviteten i kommunestyret derved lider skade, jf. herved kapitel 5.4.1. og 5.4.2.1., er det udvalgets opfattelse, at det bør være op til kommunalbestyrelsen at vurdere, hvordan der i givet fald skal reageres heroverfor, herunder om der skal tages skridt til afsættelse af borgmesteren.

Udvalget har overvejet, om det også bør gælde, at beslutning om afsættelse af magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrative ledelse alene skal kunne træffes af kommunalbestyrelsen.

Udvalget har gjort sig tilsvarende overvejelser med hensyn til kompetencen til i kommuner med disse styreformer at iværksætte en proces, der skal lede hen imod en suspension/afsættelse af en af disse hvervsindehavere efter specifikke regler om henholdsvis pligttilsidesættelse hos vedkommende, jf. herved kapitel 3.2.2.2. og 3.3.2.1., henholdsvis strafbart forhold, jf. herved kapitel 4.4.2.2.

I forlængelse af det her anførte er det udvalgets opfattelse, at beslutningen om afsættelse efter en regel om særligt kvalificeret flertal af en af de nævnte hvervsindehavere, alene bør kunne træffes af kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsen er således – uanset valget af styreform – kommunens øverste myndighed, og det er udvalgets opfattelse, at adgangen til afsættelse også af magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse, skal understøtte kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at beslutningen om afsættelse af en hvervsindehaver, der er valgt for kommunalbestyrelsens funktionsperiode, har en så indgribende karakter, at beslutningen – uanset valget af styreform – bør træffes af kommunalbestyrelsen.

Henlægges kompetencen til at afsætte borgmesteren efter en eventuel bestemmelse om afsættelse ved særligt kvalificeret flertal til kommunalbestyrelsen, vil kommunalbestyrelsens kompetence herved adskille sig fra den kompetence, som kommunalbestyrelsen efter udvalgets opfattelse bør have efter de specifikke regler, udvalget har foreslået om afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse og suspension på grund af tiltale for strafbart forhold. Der henvises herom til kapitel 3.4. og 4.5., hvoraf fremgår, at udvalget ved indgreb efter sådanne specifikke regler har anbefalet en proces, der indebærer, at afgørelse om afsættelse, henholdsvis suspension, træffes af Valgbarhedsnævnet efter kommunalbestyrelsens indstilling henholdsvis begæring herom. Herved opnås, at spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse og suspension på grund af tiltale for strafbart forhold er opfyldt, altid vil blive bedømt af et andet organ ud over kommunalbestyrelsen.

Udvalget kan ikke anbefale en tilsvarende proces ved afsættelse efter en eventuel bestemmelse om særligt kvalificeret flertal. Udvalget bemærker herved, at det netop er den massive mistillid i *kommunalbestyrelsen*, der begrunder indgreb efter en sådan bestemmelse. Der henvises til kapitel 5.4.3.3. for udvalgets overvejelser om prøvelse af kommunalbestyrelsens afgørelse om afsættelse af borgmesteren og til kapitel 5.4.3.4. for udvalgets overvejelser om ikrafttræden mv. for kommunalbestyrelsens afgørelse om afsættelse.

Det er på denne baggrund udvalgets anbefaling, at beslutningen om afsættelse af en borgmester eller anden hvervsindehaver alene bør træffes af kommunalbestyrelsen og ikke henlægges til andre myndigheder.

c) Kvalificeret flertal?

En sådan adgang til afsættelse af borgmesteren som omhandlet i dette kapitel skal bl.a. give kommunalbestyrelsen mulighed for at afværge eller begrænse de negative konsekvenser, det kan have for kommunestyret, at borgmesterens forhold måtte have givet kommunalbestyrelsen anledning til manglende tillid til vedkommende, jf. herved umiddelbart ovenfor og kapitel 5.4.1. og 5.4.2.1.

Det er udvalgets opfattelse, at dette – samt den indgribende karakter, som afsættelse af borgmesteren har – giver grundlag for overvejelser om, hvorvidt der hertil bør kræves et kvalificeret flertal.

Hvis der alene stilles krav om almindeligt flertal, ville dette således indebære, at borgmesteren – hvis de betingelser, der i øvrigt måtte gælde herfor er opfyldt – ville kunne afsættes, såfremt der var blot en enkelt stemme mere for end imod et sådan forslag. Dette ville særligt i kommuner, hvor valget af borgmesteren alene hviler på et smalt flertal, kunne indebære, at der ikke er den ro omkring borgmesteren, som en hensigtsmæssig varetagelse af hvervet forudsætter, og som er baggrunden for princippet om, at borgmesteren ikke kan afsættes i kommunalbestyrelsens valgperiode, jf. herved § 6, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse. Der henvises til kapitel 3.1.1.2.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at der til vedtagelse af en beslutning om afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid til vedkommende bør stilles krav om et væsentligt større flertal, end hvad der følger af § 11, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse om stemmeflertal.

Dette afviger fra kravet til det flertal, som udvalget har fundet at kunne anbefale for vedtagelse af beslutning om iværksættelse af en suspensions-/afsættelsesproces efter specifikke regler om *pligttilsidesættelse* eller *tiltale for strafbart forhold* hos borgmesteren.

Udvalget har således fundet, at beslutningen om iværksættelse af en proces, der kan medføre indgreb efter sådanne specifikke regler om *pligttilsidesættelse* eller *tiltale for strafbart forhold* hos borgmesteren bør træffes ved almindeligt stemmeflertal, jf. § 11, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse. Udvalget har herved lagt vægt på, at kommunalbestyrelsens beslutning om iværksættelse af en suspensions- eller afsættelsesproces mod borgmesteren i disse situationer på lige fod med kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger om tilrettelæggelsen af den kommunale virksomhed, bør være udtryk for, hvordan et flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer finder det rigtigst at forholde sig i situationen. Udvalget har endvidere lagt vægt på, at et flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer i disse situationer bør have mulighed for – som led i afgørelsen hos den hertil kompetente myndighed – at få vurderet, om betingelserne for indgreb overfor borgmesteren er opfyldt. Tilsvarende har udvalget ikke fundet grundlag for, at der bør stilles særlige krav til det flertal i kommunalbestyrelsen, der efter sådanne specifikke regler bør kræves til iværksættelse af en proces, der kan lede til indgreb over for magistratsmedlemmer samt over for udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse. Der henvises til kapitel 3.2.2.2.b., 3.3.2.1.a. og 4.4.2.2.b.

Det, der imidlertid begrunder en eventuel regel om afsættelse ved særligt kvalificeret flertal, er netop den massive mistillid i kommunalbestyrelsen og de negative konsekvenser dette kan have for kommunestyret, jf. herved kapitel 5.4.1. og 5.4.2.1.

Uanset hvilke betingelser der *i øvrigt* måtte kræves herfor, forudsætter afsættelse efter en sådan bestemmelse som omhandlet i dette kapitel således i hvert fald kommunalbestyrelsens manglende tillid til borgmesteren.

Herved adskiller grundlaget for indgreb mod borgmesteren efter en sådan bestemmelse som omhandlet i dette kapitel sig på afgørende måde fra de mere objektivt konstaterbare forhold – nemlig henholdsvis borgmesterens pligttilsidesættelse eller tiltale for strafbart forhold – som kræves for iværksættelse af suspensions-/afsættelsesproces efter de specifikke regler herom.

Udvalget har overvejet, om der af hensyn til indgrebs betydning for kommunestyret og for borgmesteren bør stilles krav om *enighed* i kommunalbestyrelsen om afsættelse (bortset fra borgmesteren selv).

Et sådant krav ville i givet fald give sikkerhed for, at mistilliden i kommunalbestyrelsen til borgmesteren er massiv.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at også en mindre opbakning end fuldstændig enighed – bortset fra borgmesteren selv – i kommunalbestyrelsen til afsættelse af borgmesteren vil kunne give den sikkerhed herfor, som bør kræves.

Udvalget har i den forbindelse endvidere lagt vægt på, at et krav om enighed – ud over borgmesteren – i givet fald kan indebære, at muligheden for at afsætte borgmesteren efter sådanne regler som omhandlet i dette kapitel viser sig at være af ringe reel praktisk betydning. Udvalget bemærker herved, at dette tillige vil kunne betyde, at den præventive betydning, som muligheden for afsættelse ellers kunne indebære, i givet fald ville blive mindre.

Udvalget har herefter overvejet, hvilken grad af kvalificeret flertal, det vil være rimeligt at kræve. Under hensyn til den ro og kontinuitet omkring borgmesterposten, som er en forudsætning for en hensigtsmæssig varetagelse af hvervet, er det udvalgets opfattelse, at der bør stilles krav om, at et massivt flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer står bag afsættelsen af borgmesteren. Udvalget har på den baggrund overvejet et krav om, at der til afsættelse af borgmesteren bør kræves, at *mindst ni tiendedele af kommunalbestyrelsens samtlige medlemmer stemmer herfor, dog således, at det altid vil være tilstrækkeligt, at samtlige af kommunalbestyrelsen medlemmer ud over borgmesteren stemmer for en afsættelse.*

Udvalget bemærker, at der herved bl.a. tages højde for, at beslutningen om afsættelse ikke vil kunne vedtages, hvis der i kommunalbestyrelsen er (stort) forfald blandt kommunalbestyrelsens medlemmer, hvilket efter udvalgets opfattelse under hensyn til indgrebs betydning heller ikke bør være en mulighed. Således følger det af § 11, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, at kommunalbestyrelsen er beslutningsdygtig, når (blot) halvdelen af medlemmerne er til stede.

Udvalget bemærker endvidere, at en regel om, at der til afsættelse af borgmesteren kræves, at mindst 90 pct. af kommunalbestyrelsens medlemmer stemmer herfor, indebærer, at der, hvis kommunalbestyrelsen består af 25 medlemmer, vil kræves, at mindst 23 medlemmer stemmer for afsættelse. Består kommunalbestyrelsen af 31 medlemmer, vil der til afsættelse af borgmesteren kræves, at mindst 28 medlemmer stemmer for afsættelse, mens der, hvis kommunalbestyrelsen består af 55 medlemmer (Københavns Borgerrepræsentation), vil kræves, at mindst 50 medlemmer stemmer for afsættelse.

Den særlige regel om, at det altid vil være tilstrækkeligt, at alle kommunalbestyrelsens medlemmer ud over borgmesteren stemmer for en afsættelse, vil være relevant ved meget små kommunalbestyrelser, f.eks. på ni medlemmer, hvor kravet om mindst 90 pct.s flertal ikke er opfyldt selv om alle kommunalbestyrelsens medlemmer ud over borgmesteren stemmer for en afsættelse.

Udvalget har overvejet, om der for magistratsmedlemmer samt for udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse under henvisning til, at disse er valgt ved forholdstalsvalg, bør stilles større krav til det flertal i kommunalbestyrelsen, der kræves til beslutning om afsættelse af de pågældende hvervsindehavere.

Således kan der argumenteres for, at valgmotoden for de pågældende kan indebære en fordel for de magistratsmedlemmer/udvalgsformænd, der repræsenterer kommunalbestyrelsens flertal i forhold til de magistratsmedlemmer/udvalgsformænd, der repræsenterer mindretal. Alt andet lige vil der således lettere kunne skabes opbakning i kommunalbestyrelsen for afsættelse af den sidstnævnte gruppe.

Et sådant strengere krav vil i givet fald kunne tænkes opstillet i form af et krav om, at samtlige af kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer – bortset fra vedkommende selv – stemmer for afsættelse.

Udvalget har gjort sig tilsvarende overvejelser, hvor suspensionen/afsættelse af de pågældende hvervindehavere sker efter de specifikke regler om pligttilsidesættelse hos vedkommende eller tiltale for strafbart forhold, jf. herved henholdsvis kapitel 3.2.2.2.b., 3.3.2.1.a. og 4.4.2.2.b. Udvalget er her kommet frem til, at der ikke bør stilles andre krav til det flertal, der kræves til iværksættelse indgreb mod en af de nævnte hvervsindehavere.

Udvalget har herved henvist til, at såvel de materielle betingelser, der skal være opfyldt herfor, som processen herfor, udgør et betryggende værn mod en politisk motiveret beslutning om suspension/afsættelse også for hvervsindehavere, der tilhører et mindretal i kommunalbestyrelsen.

Tilsvarende er det udvalgets opfattelse, at der ikke til en beslutning om afsættelse på grund af mistillid bør stilles andre krav til det flertal, der kræves for afsættelse af en af de nævnte hvervsindehavere.

Udvalget finder således, at den materielle betingelse om, at vedkommende ikke er værdig til varetagelse af hvervet, der efter udvalgets opfattelse bør være opfyldt, for at afsættelse bør kunne komme på tale, jf. herved kapitel 5.4.2.2.d., samt vedkommendes mulighed for en

efterprøvelse af beslutningens lovlighed, jf. herved kapitel 5.4.3.3., udgør et betryggende værn mod en politisk motiveret beslutning om afsættelse også for hvervsindehavere, der tilhører et mindretal i kommunalbestyrelsen.

Det er endelig udvalgets opfattelse, at der bør være en vis sikkerhed for, at kommunalbestyrelsen er *fast* besluttet på afsættelse af borgmesteren. Det vil således under hensyn til indgrebets alvorlige betydning kunne være problematisk, hvis der i kommunalbestyrelsen er en sådan usikkerhed om, hvorvidt betingelserne for afsættelse er opfyldt eller om afsættelse er hensigtsmæssig, at dette giver sig udslag i tvivl om kommunalbestyrelsens stilling i spørgsmålet om afsættelse. Der henvises til kapitel 5.4.3.2.c., hvori udvalget som led i sine overvejelser om processen for afsættelsen af borgmesteren har foreslået, at beslutningen om afsættelse af borgmesteren i givet fald bør vedtages ved to beslutninger i kommunalbestyrelsen med henblik på at imødekomme kravet om en vis fasthed i kommunalbestyrelsen i spørgsmålet om borgmesterens afsættelse.

Udvalget har i den forbindelse endelig overvejet, om der med henblik på at skabe ro omkring borgmesterposten bør stilles krav om en vis *karensperiode*, efter at spørgsmål om afsættelse af borgmesteren har været sat til afstemning i kommunalbestyrelsen, men ikke har opnået det til vedtagelse fornødne flertal.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at en sådan karensperiode vil kunne give anledning til u hensigtsmæssigheder, hvis der viser sig nye forhold hos borgmesteren, som giver kommunalbestyrelsen anledning til mistillid til vedkommende, eller hvis der fremkommer nye aspekter af det eller de forhold, der dannede grundlag for kommunalbestyrelsens tidligere behandling af spørgsmålet om afsættelse.

På den baggrund kan udvalget ikke anbefale en sådan karensperiode.

Det er udvalgets anbefaling, at der til afsættelse af borgmesteren bør kræves, at mindst ni tiendedele af kommunalbestyrelsens samtlige medlemmer stemmer herfor, dog således, at det altid vil være tilstrækkeligt, at samtlige af kommunalbestyrelsen medlemmer ud over borgmesteren stemmer for en afsættelse.

d) Værdighedskrav til stillingen?

Det er udvalgets opfattelse, at betingelsen om, at et kvalificeret flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer står bag beslutningen om afsættelse af borgmesteren, jf. herved kapitel 5.4.2.2.c., ikke kan stå alene.

Udvalget har således ovenfor samt i kapitel 3.2.1.1. – bl.a. med henvisning til det, som udvalget bag betænkning 894/1980 har anført om dette spørgsmål – redegjort for, at en styreform, hvor borgmesteren frit kan afsættes af det til enhver tid siddende flertal i kommunalbestyrelsen – eller eventuelt af et kvalificeret flertal – efter udvalgets opfattelse, næppe er hensigtsmæssig i et kommunestyre som det danske. Udvalget har herved lagt vægt på, at kommunerne og regionerne har ansvaret for betydelige opgaveområder, og at dette sammenholdt med den centrale rolle, som borgmesteren er tillagt i kommunestyret, efter udvalgets opfattelse tilsiger, at det hensyn til ro og kontinuitet i kommunestyret, som er baggrunden for udgangspunktet om borgmesterens uafsættelighed, fortsat bør indebære, at borgmesteren ikke

frit skal kunne afsættes. Udvalget har på denne baggrund konkluderet, at en adgang til at afsætte borgmesteren ikke bør være fri, men bør være betinget af, at visse betingelser er opfyldt.

Det er udvalgets opfattelse, at dette bør gælde, uanset de negative konsekvenser for kommunestyret, som en politisk modstand mod borgmesteren som en enig – eller næsten enig – kommunalbestyrelse står bag, i sig selv vil kunne afstedkomme.

Det anførte indebærer, at et krav om, at et massivt flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer står bag en beslutning om afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid, jf. herved udvalgets anbefaling om, at der hertil bør kræves, at 90 pct. af kommunalbestyrelsens medlemmer stemmer for et sådant forslag, ikke kan stå alene.

Udvalget har overvejet, hvordan en supplerende betingelse kunne udformes, og om der med fordel vil kunne søges inspiration i eksisterende lovgivning.

Som eksempel på sådan eksisterende lovgivning kan nævnes tjenestemandssrettens regler om decorum (værdighedskrav). Det følger således af tjenestemandsslovens § 10, at en tjenestemand såvel i som uden for tjenesten skal vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver. Kravet har sin baggrund i, at det antages at være en forudsætning for tjenestemandens hensigtsmæssige og fyldestgørende varetagelse af sine funktioner, at der hos borgere og andre er tillid til den pågældende embedsmand i relation til de opgaver, som vedkommende skal udføre¹⁸.

Det er således udvalgets opfattelse, at der på baggrund af de centrale opgaver, som borgmesteren er tillagt i kommunestyret, sammenholdt med den tillid til vedkommende, som en hensigtsmæssig varetagelse af hvervet forudsætter, vil kunne drages paralleller til de hensyn, der ligger bag tjenestemandssrettens krav om værdighed.

Det er på den baggrund udvalgets anbefaling, at det bør kræves, at kommunalbestyrelsens mistillid til borgmesteren beror på forhold hos vedkommende, som indebærer, at borgmesteren ikke efter kommunalbestyrelsens opfattelse er værdig til den agtelse og tillid, som hvervet forudsætter.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at det i første række må være op til kommunalbestyrelsen konkret at vurdere og begrunde (jf. udvalgets anbefaling om, at begrundelsen for afsættelsen indgår i afstemningstemaet, kapitel 5.4.3.2.a.), om borgmesteren ved sine forhold har tilsidesat værdighedskravet.

Kommunalbestyrelsen er således ikke ved denne vurdering bundet af det værdighedskrav, som følger af tjenestemandssretten.

Som det gælder for tjenestemandssrettens værdighedskrav, bør heri bl.a. indgå karakteren og grovheden af det pågældende forhold, om forholdet er sket under udøvelsen af hvervet, og om det efter det emne, som det vedrører, har nogen sammenhæng til udførelsen af et

¹⁸ Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 2. udgave, 2009, DJØF, s. 36 f.

borgmesterhverv. Udvalget bemærker herved, at det er udvalgets opfattelse, at også forhold, der har fundet sted uden for udøvelsen af hvervet, og forhold, der ikke efter sit emne har sammenhæng hermed, efter omstændighederne kan være egnede til at vække tvivl om, hvorvidt borgmesteren er værdig til at varetage hvervet.

5.4.2.3. Forholdet til adgangen til suspension/afsættelse på grund af pligttilsidesættelse og tiltale for strafbart forhold

Udvalget har overvejet, om de specifikke regler om afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse henholdsvis suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold bør have forrang for adgangen til at afsætte borgmesteren ved særligt kvalificeret flertal.

Det ville i givet fald betyde, at kommunalbestyrelsen ikke vil kunne anvende adgangen her til – selvom betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt – hvis det forhold, der har givet anledning til kommunalbestyrelsens mistillid til borgmesteren, *tillige* rejser spørgsmål om pligttilsidesættelse og/eller tiltale for strafbart forhold, som er reguleret af de specifikke regler herom, som udvalget har foreslået i kapitel 3 og 4.

Det er udvalgets anbefaling, at kommunalbestyrelsen bør have mulighed for at gøre brug af en generel mulighed for afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid, hvis det fornødne kvalificerede flertal herfor er til stede, uanset om det forhold, der har givet anledning til kommunalbestyrelsens mistillid til borgmesteren, *tillige* rejser spørgsmål om pligttilsidesættelse og/eller strafbart forhold.

Dette bør efter udvalgets opfattelse gælde, uanset om de betingelser, der kræves til indgreb efter de specifikke regler, der omhandler disse forhold, er opfyldt eller ej. Det understreges, at kommunalbestyrelsens anvendelse af reglen om særligt kvalificeret flertal frem for de specifikke regler om afsættelse/suspension under alle omstændigheder forudsætter, at også de materielle betingelser herfor, herunder borgmesterens tilsidesættelse af værdighedskravet – er opfyldt, hvilket borgmesteren vil have en mulighed for at få afprøvet ved Valgbarhedsnævnet, jf. herom kapitel 5.4.3.3.

Udvalget har ved sin anbefaling bl.a. lagt vægt på, at det, når et indgreb over for borgmesteren – uanset efter hvilket regelsæt dette sker – skal igangsættes i kommunalbestyrelsen, også vil være rimeligt at lade kommunalbestyrelsen have rådighed over valget af processen.

Dette gælder særligt i lyset af kravet om, at et massivt flertal i kommunalbestyrelsen har mistillid til borgmesteren. Er det fornødne kvalificerede flertal for afsættelse af borgmesteren således til stede, kan den noget tungere proces med Valgbarhedsnævnets afgørelse om afsættelse eller suspension på baggrund af kommunalbestyrelsens indstilling/begæring herom, der efter udvalgets anbefaling bør gælde efter de specifikke regler, forekomme uhensigtsmæssig. Dette gælder særligt fordi der kan være et særligt behov for en hurtig genopretning af ro omkring borgmesterposten i tilfælde, hvor der i kommunalbestyrelsen er massiv mistillid til borgmesteren.

Udvalget har endvidere lagt vægt på, at det, hvor betingelserne for at anvende de specifikke regler ikke er opfyldt, vil kunne indebære risiko for funktionsdygtigheden og effektiviteten i

kommunestyret, hvis kommunalbestyrelsen ikke har mulighed for at gribe ind over for borgmesteren, selvom det særligt kvalificerede flertal, der kræves til afsættelse af borgmesteren, er til stede.

5.4.3. Udvalgets overvejelser om processen for afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid

5.4.3.1. Hvilke overordnede hensyn skal processen tilgodeses?

Afsættelse af borgmesteren er et alvorligt indgreb og må, herunder under hensyn til den ro og kontinuitet omkring borgmesteren, som er en forudsætning for en hensigtsmæssig varetagelse af hvervet, have undtagelsens karakter. Der henvises til kapitel 5.4.2.1. Dette udtrykkes i en række betingelser, som skal være opfyldt, før afsættelse kan komme på tale, jf. herved kapitel 5.4.2.2.

En sådan bestemmelse om afsættelse af borgmesteren som omhandlet i dette kapitel er båret af det sigte, at kommunalbestyrelsen skal have mulighed for indgreb over for borgmesteren, hvis dennes forhold giver kommunalbestyrelsen anledning til manglende tillid til vedkommende.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at processen for afsættelse af borgmesteren bør tilrettelægges med henblik på at give kommunalbestyrelsen og de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer mulighed for grundige overvejelser om, hvorvidt vedkommende ikke har tillid til, at borgmesteren er værdig til at varetage hvervet, og at en afsættelse af borgmesteren vil være den bedste løsning.

Endvidere bør processen tilrettelægges på en sådan måde, at den giver mulighed for at konstatere, om kommunalbestyrelsens mistillid til borgmesteren har den fasthed, som bør kræves, for at et indgreb på dette grundlag bør kunne komme på tale.

Under hensyn til den intensitet, som indgrebet har, er det endvidere udvalgets opfattelse, at processen skal sikre, at betingelserne for indgrebet er opfyldt. På denne baggrund bør beslutningen om afsættelse i et vist omfang kunne efterprøves af et andet organ, herunder fordi en mulighed for efterprøvelse efter udvalgets opfattelse i sig selv vil kunne modvirke en eventuel risiko for varetagelse af usaglige hensyn ved beslutningen om afsættelse.

Efterprøvelsen af beslutningen om afsættelse af borgmesteren bør alene være en retlig prøvelse, og prøvelsesorganet må med henblik på en kvalificeret prøvelse have den fornødne juridiske sagkundskab.

Med henblik på hurtigt at kunne afværge eller begrænse de negative konsekvenser, som kommunalbestyrelsens mistillid til borgmesteren kan have for kommunestyret, bør der i processen tages hensyn til muligheden for en hurtig genopretning af ro omkring borgmesterposten.

5.4.3.2. Processen i kommunalbestyrelsen

Udvalget har i kapitel 5.4.3.1. redegjort for, hvilke overordnede hensyn der efter udvalgets opfattelse skal varetages ved processen for afsættelsen af borgmesteren, herunder hensynet til at kommunalbestyrelsen og det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem får mulighed for grundige overvejelser om spørgsmålet. Udvalget har overvejet, hvilke krav der kan stilles til processen for kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse af borgmesteren med henblik på at sikre varetagelsen af disse hensyn.

a) Afstemningstema

Der findes ikke i lov om kommunernes styrelse eller i normalforretningsordenen (Indenrigsministeriets cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969), regler om, hvordan kommunalbestyrelsens afstemningstema skal formuleres.

Med henblik på at skabe grundlag for grundige overvejelser i kommunalbestyrelsen om spørgsmålet om borgmesterens afsættelse, herunder hvorvidt betingelserne herfor efter det enkelte medlems opfattelse er opfyldt, er det udvalgets opfattelse, at der bør stilles krav om, at begrundelsen for afsættelsen af borgmesteren indgår i kommunalbestyrelsens afstemningstema. Et sådant krav vil indebære, at forslag om afsættelse af borgmesteren ikke kan vedtages, hvis der ikke (også) er det fornødne kvalificerede flertal, jf. herved kapitel 5.4.2.2.c., for *begrundelsen* for afsættelsen af borgmesteren. Dette gælder, selvom det fornødne kvalificerede flertal for udfaldet af kommunalbestyrelsens beslutning, nemlig at afsætte borgmesteren, under alle omstændigheder er til stede. Det er udvalgets opfattelse, at et sådant krav vil kunne medvirke til at undgå tvivl om, hvorvidt kommunalbestyrelsens mistillid til borgmesteren reelt har baggrund i spørgsmål om borgmesterens værdighed, jf. herved kapitel 5.4.2.2.d.

Det er således udvalgets anbefaling, at der under hensyn til indgrebets betydning for kommunestyret, bør stilles krav om, at det flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer, der bør kræves til vedtagelse af en beslutning om afsættelse af borgmesteren, også er enige om begrundelsen herfor, og at begrundelsen for afsættelsen af borgmesteren følgelig bør indgå i kommunalbestyrelsens afstemningstema.

b) Beslutningsprotokol

Der er i § 13, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse fastsat regler om kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol. Det følger heraf, at kommunalbestyrelsens beslutninger indføres i en beslutningsprotokol, der efter hvert møde underskrives af de medlemmer, der har deltaget i mødet. I Københavns Kommune underskrives protokollen dog alene af Borgerrepræsentationens formand og sekretær.

Det følger af § 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse, at en fortegnelse over de sager, der vil komme til behandling på kommunalbestyrelsens møde, samt en udskrift af beslutningsprotokollen med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, så vidt muligt offentliggøres.

Beslutningsprotokollens formål er at afgive dokumentation for indholdet af kommunalbestyrelsens beslutninger og for, hvilke kommunalbestyrelsesmedlemmer der er ansvarlige for vedtagelsen af en beslutning.

Det er udvalgets anbefaling, at det bør kræves som en betingelse for beslutningens gyldighed, at begrundelsen for kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelsen af borgmesteren indføres i beslutningsprotokollen. Herved sikres, at der ikke opstår tvivl om formuleringen af den begrundelse, som kommunalbestyrelsen har tilsluttet sig ved beslutningen om afsættelse af borgmesteren, herunder i forhold til en efterfølgende eventuel prøvelse. Endvidere sikres i medfør af § 8, stk. 6, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse offentlighed herom med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt.

c) Flere behandlinger i kommunalbestyrelsen?

Det er udvalgets opfattelse, at det med henblik dels på en grundig behandling i kommunalbestyrelsen af spørgsmålet om afsættelse af borgmesteren, dels med henblik på en konstatering af den fornødne fasthed i kommunalbestyrelsen i spørgsmålet herom, jf. herved udvalgets overvejelser herom i kapitel 5.4.2.2.c., kan overvejes, om der bør stilles krav om, at spørgsmålet om afsættelse af borgmesteren undergives to behandlinger i kommunalbestyrelsen med et nærmere bestemt antal dages mellemrum.

Kravene til processen vil herved have parallelitet til reglerne om ændring af kommunens styrelsesvedtægt, jf. herved § 2, stk. 2., 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse og til reglerne om vedtagelsen af kommunens årsbudget og flerårige budgetoverslag, jf. herved lovens § 38. Det følger af normalforretningsordenens § 6, stk. 2, 1. pkt., at der ved førstebehandlingen af sager, der skal undergives to behandlinger, ikke stemmes om sagens realitet, men alene om dens overgang til 2. behandling.

Det er udvalgets opfattelse, at et sådant krav om to behandlinger i kommunalbestyrelsen med et vist antal dages mellemrum vil kunne medvirke til at give kommunalbestyrelsen og det enkelte medlem mulighed for en grundig overvejelse af spørgsmålet om afsættelsen af borgmesteren.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at et sådant krav om to behandlinger, der ikke indebærer krav om to afstemninger, ikke i sig selv vil kunne medvirke til også at fastslå, om der er den fasthed i flertallet hos kommunalbestyrelsens medlemmer for afsættelse af borgmesteren, som efter udvalgets opfattelse bør være en betingelse for afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid.

Det er således udvalgets anbefaling, at der bør stilles krav om realitetsbehandling af og afstemning om spørgsmålet om afsættelse af borgmesteren ved to møder i kommunalbestyrelsen med et nærmere bestemt antal dages mellemrum, jf. herved nedenfor, og at det fornødne flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer ved begge behandlinger har stemt for forslaget om afsættelse af borgmesteren.

Det er udvalgets opfattelse, at de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der udgør det kvalificerede flertal ved 2. behandlingen af forslaget om afsættelse, ikke nødvendigvis skal være identisk med den kreds af kommunalbestyrelsesmedlemmer, der udgjorde det kvalificerede flertal ved 1. behandlingen af forslaget. Det afgørende er således, at der ved begge behandlinger er det fornødne kvalificerede flertal for en afsættelse.

Udvalget har overvejet længden af den periode, der bør være mellem kommunalbestyrelsens to behandlinger af spørgsmålet om afsættelse af borgmesteren. På den ene side bør tidsrummet være så tilstrækkelig langt, at det giver kommunalbestyrelsen og de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer en reel mulighed for grundig overvejelse af spørgsmålet om afsættelse. På den anden side bør der tages hensyn til muligheden for en hurtig genopretning af ro omkring borgmesterposten, jf. herved kapitel 5.4.3.1., samt til den belastning, det kan være for borgmesterens person, at der pågår overvejelser om afsættelse på grund af mistillid til vedkommende.

Det er på den baggrund udvalgets anbefaling, at en bestemmelse herom i givet fald kunne affattes således, at spørgsmålet om afsættelse af borgmesteren skal undergives to behandlinger i kommunalbestyrelsen med mindst 6 dages og maksimalt 12 dages mellemrum.

d) Øvrige processuelle spørgsmål

Udvalget har overvejet spørgsmålet om borgmesterens rettigheder i forbindelse med kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse af vedkommende.

Udvalget lægger til grund, at kommunalbestyrelsens beslutning om at afsætte borgmesteren efter en bestemmelse om særligt kvalificeret flertal, er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Dermed har borgmesteren de partsrettigheder, der fremgår af forvaltningsloven, herunder med hensyn til partshøring, begrundelse og vejledning af borgmesteren om muligheden for indbringelse af spørgsmålet om afgørelsens lovlighed for Valgbarhedsnævnet, jf. herved kapitel 5.4.3.3.

Inhabilitet

Udvalget lægger til grund, at borgmesteren efter gældende ret er inhabil ved kommunalbestyrelsens behandling af spørgsmålet om afsættelse efter en bestemmelse om afsættelse ved særligt kvalificeret flertal. Borgmesteren har således en særlig personlig interesse i sagens udfald, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1. Dette indebærer, at borgmesteren ikke må medvirke ved behandlingen i kommunalbestyrelsen af den pågældende sag, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 3.

Det er udvalgets anbefaling, at der i lovgivningen fastsættes regler, der giver borgmesteren adgang til at deltage i kommunalbestyrelsens behandling af sagen, herunder ved afstemningen om afsættelse. Udvalget har heri inddraget, at en afsættelse med kravet om en massiv mistillid i kommunalbestyrelsen i givet fald – uanset kravet om tab af værdighed – vil have et væsentligt politisk præg.

Krav på betalt advokatbistand

Udvalget anbefaler, at borgmesteren på begæring bør have krav på at få eventuelle udgifter til en advokat, som borgmesteren måtte vælge til at repræsentere sig eller lade sig bistå af under en sag om afsættelse ved særligt kvalificeret flertal, betalt af kommunen. Der henvises til udvalgets tilsvarende overvejelser ved kommunalbestyrelsens stillingtagen til spørgsmålet om at indstille borgmesteren afsat på grund af pligttilsidesættelse, kapitel 3.2.2.2.f. I lighed med det her anførte er det således udvalgets opfattelse, at borgmesterens mulighed for at få dækket sådanne udgifter ikke bør afhænge af kommunalbestyrelsens (flertallets) beslutning herom. Udvalget finder således, at en borgmester stillet over for en så alvorlig

reaktionsmulighed som afsættelse bør have mulighed for professionel juridisk bistand. En sådan ret har borgmesteren ikke i dag. Der henvises herved til det, der er anført herom i kapitel 3.1.4.1.

Dørlukning

Udvalget har endelig overvejet, men ikke fundet grundlag for at anbefale, at der fastsættes særlige regler om dørlukning. Det er således udvalgets opfattelse, at det udgangspunkt, der følger af § 10, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse om at kommunalbestyrelsens møder er offentlige og hensynet til at sikre den demokratiske kontrol med kommunalbestyrelsens beslutninger, der ligger bag dette udgangspunkt, er væsentligt at fastholde. Det er endvidere udvalgets opfattelse, at bestemmelsen i lovens § 10, stk. 1, 2. pkt., hvorefter kommunalbestyrelsen kan bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når dette findes nødvendigt på grund af sagens beskaffenhed, giver fornøden mulighed for at undgå offentlighed om f.eks. fortrolige oplysninger om borgmesteren.

5.4.3.3. Prøvelse af beslutningen om afsættelse

a) Obligatorisk prøvelse?

Udvalget har i kapitel 5.4.3.1. redegjort for de overordnede hensyn, som processen for afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid til vedkommende skal tilgodese. Udvalget har således bl.a. anført, at afsættelse af borgmesteren under hensyn til den intensitet som indgrebet har, i et vist omfang må kunne efterprøves af et andet organ.

Udvalget har overvejet, om det bør være et obligatorisk led i processen, at kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid efterprøves af en anden myndighed.

I givet fald vil processen for indgrebet på dette punkt være parallel med processen for afsættelse af borgmesteren efter de specifikke regler om pligttilsidesættelse, jf. herved kapitel 3.2.2.2., eller suspension på grund af tiltale for strafbart forhold, kapitel 4.4.2.2., derved at spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for indgrebet er opfyldt, bedømmes af et andet organ end kommunalbestyrelsen.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at der på baggrund af de betingelser for afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid, som udvalget har foreslået, herunder særligt kravet om, at afsættelse på dette grundlag skal have tilslutning fra et særligt kvalificeret flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer, ikke i samme grad vil være behov for en efterprøvelse.

Når der således som betingelse for indgrebet stilles krav om, at mindst 90 pct. af kommunalbestyrelsens medlemmer står bag beslutningen om afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid af de nærmere grunde, som er angivet i beslutningsprotokollen, vil behovet for efterprøvelse kun kunne opstå hos en meget lille del af kommunalbestyrelsens medlemmer, herunder hos borgmesteren selv.

Det er på denne baggrund udvalgets anbefaling, at det ikke bør være et obligatorisk led i processen, at kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid efterprøves af en anden myndighed. Det er imidlertid udvalgets anbefaling, at der af hensyn til den alvorlige betydning, som en afsættelse har for borgmesteren, bør være en

mulighed for borgmesteren at kræve kommunalbestyrelsens beslutning efterprøvet af et andet organ.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at det behov, der måtte være hos andre end borgmesteren, herunder hos et eventuelt mindretal i kommunalbestyrelsen eller i befolkningen for at få efterprøvet kommunalbestyrelsens beslutning, i givet fald vil kunne imødekommes ved tilsynsmyndighedernes stillingtagen til spørgsmålet om beslutningens lovlighed.

Det bemærkes herved, at tilsynet ikke efter bestemmelsen i § 48, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse om at tilsynet viger, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag, vil være afskåret fra at tage sagen op, hvis sagen ikke bliver indbragt for prøvelsesorganet, og sagens omstændigheder i øvrigt giver anledning hertil.

b) Overordnede krav til prøvelsesorganet

En betryggende prøvelse af, om betingelserne for suspension er opfyldt, jf. herved ovenfor, og f.eks. ikke er politisk motiveret, forudsætter efter udvalgets opfattelse, at der generelt må være tillid til prøvelsesorganet og tillid til, at der ikke i prøvelsen varetages uvedkommende – herunder politiske – hensyn. Der må således ikke herske tvivl om prøvelsesorganets fuldstændige upartiskhed og uafhængighed.

Dette hensyn gør sig særligt gældende ved spørgsmål om afsættelse af et folkevalgt organs formand, valgt af og blandt organets medlemmer, jf. herved udvalgets tilsvarende overvejelser om kravene til det organ, der på baggrund af kommunalbestyrelsens indstilling herom skal træffe afgørelse om afsættelse/suspension af borgmesteren efter de specifikke regler jf. herved kapitel 3.2.2.3. om pligttilsidesættelse og kapitel 4.4.2.3. om tiltale for strafbart forhold.

Efterprøvelsen af kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse af borgmesteren skal (i hvert fald) omfatte en prøvelse af, om de retlige betingelser for indgrebet er opfyldt, jf. herom nedenfor kapitel 5.4.3.3.c. Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at prøvelsen må ske i et organ, der har den fornødne retlige sagkundskab.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at kendskab til lokalpolitiske forhold kan være nyttig i forbindelse med efterprøvelsen af kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse af borgmesteren. Der er på den baggrund udvalgets opfattelse, at det bør overvejes, hvordan sådanne kompetencer kan repræsenteres hos prøvelsesorganet.

c) Hvilke af afgørelsens elementer skal indgå i prøvelsen?

Udvalget har overvejet, om prøvelse ved et sådant organ i givet fald bør være en fuldstændig prøvelse, dvs. ikke kun af indgrebets lovlighed, men også af hensigtsmæssigheden heraf, eller om prøvelsen bør være begrænset til en prøvelse alene af, om de retlige betingelser for indgrebet er opfyldt.

Udvalget har gjort sig tilsvarende overvejelser om de elementer, der bør indgå i Valgbarhedsnævnets afgørelse om afsættelse/suspension af borgmesteren på baggrund af kommunalbestyrelsens indstilling/begæring herom efter specifikke regler om pligttilsidesættelse og tiltale for strafbart forhold. Udvalget har anbefalet, at dette ikke bør omfatte en vurdering af

indgrebets hensigtsmæssighed, men alene bør angå, om de retlige betingelser for indgrebet er opfyldt.

Udvalget har herved bl.a. lagt vægt på, at afgørelsesmyndigheden som led i vurderingen af indgrebets lovlighed skal påse dels overholdelsen af de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, dels om lovgivningens krav til sagsbehandlingen, der ligger til grund for kommunalbestyrelsens (proces)beslutning, er overholdt. Der henvises til kapitel 3.2.2.3.a. og 4.4.2.3.a. Som det fremgår her, er det endvidere udvalgets opfattelse, at det alene er vedkommende kommunalbestyrelse, der kan vurdere, om det – hvis de retlige betingelser herfor i øvrigt er opfyldt – er hensigtsmæssigt at iværksætte indgreb over for borgmesteren.

Det er ud fra tilsvarende betragtninger udvalgets opfattelse, at en efterprøvelse af kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid i givet fald alene bør være en efterprøvelse af, om de retlige betingelser for indgrebet er opfyldt. Udvalget bemærker herved, at prøvelsen også af kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid omfatter ovennævnte elementer, herunder bl.a. om de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger og lovgivningens krav til sagsbehandlingen er overholdt.

Den her omhandlede adgang til afsættelse af borgmesteren tager sigte på at give kommunalbestyrelsen mulighed for at gribe ind over for borgmesteren, hvis dennes forhold giver kommunalbestyrelsen anledning til manglende tillid til vedkommende med henblik på, at kommunalbestyrelsen herved får mulighed for at afværge eller begrænse de negative konsekvenser, som en sådan mistillid kan have for effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret, jf. kapitel 5.4.2.1.

Uanset, hvilke materielle betingelser der i øvrigt måtte kræves herfor, forudsætter afsættelse af borgmesteren efter en sådan supplerende bestemmelse som omhandlet i dette kapitel således *i hvert fald* kommunalbestyrelsens manglende tillid til borgmesteren.

Det er udvalgets opfattelse, at prøvelsesorganet på baggrund af kommunalbestyrelsens vedtagelse med det hertil påkrævede flertal af forslaget om afsættelse af borgmesteren må *lægge til grund*, at kommunalbestyrelsen ikke har tillid til borgmesteren. Dette indebærer, at prøvelsesorganet således blot må sikre sig, at beslutningen rent faktisk er vedtaget med det påkrævede flertal.

Udvalget har anbefalet, at en adgang til afsættelse af borgmesteren også bør være betinget af, at borgmesteren ikke er fundet værdig til at varetage hvervet, jf. herved kapitel 5.4.2.2.d.

Udvalget har overvejet, i hvilket omfang prøvelsesorganet bør efterprøve det element i kommunalbestyrelsens beslutning, der vedrører borgmesterens værdighed.

Et sådant krav om, at borgmesteren ikke er værdig til at varetage hvervet, indebærer, at kommunalbestyrelsen ikke ved sin stillingtagen til spørgsmålet om afsættelse af borgmesteren er overladt et frit skøn, selvom denne supplerende betingelse på baggrund af kriteriets karakter indeholder et betydeligt skønsmæssigt element.

Uanset dette skønsmæssige element bør betingelsen om borgmesterens uværdighed, som en af de retlige betingelser, der skal være opfyldt, for at afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid kan ske, indgå som et element i efterprøvelsen af afgørelsens lovlighed.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at prøvelsesorganet bør udvise tilbageholdenhed ved efterprøvelsen af dette element i afgørelsen. Udvalget har herved lagt vægt på, at en bestemmelse om afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid i givet fald navnlig skal tage sigte på at afværge de negative konsekvenser, det kan have for kommunestyrets effektivitet og funktionsdygtighed, at *kommunalbestyrelsen* ikke har tillid til borgmesteren, jf. herved kapitel 5.4.2.1.

Når kommunalbestyrelsen med det hertil fornødne flertal og efter de foreskrevne procedurer, jf. herved kapitel 5.4.2.2. og 5.4.3.2., har truffet beslutning om afsættelse af borgmesteren, må dette tages som udtryk for, at det er kommunalbestyrelsens opfattelse, at borgmesteren ikke er værdig til at varetage hvervet, og at kommunalbestyrelsen på denne baggrund ikke finder at kunne have tillid til vedkommende.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at temaet for denne del af prøvelsen i givet fald bør være, om der foreligger omstændigheder, der giver grundlag for at antage, at kommunalbestyrelsens beslutning reelt har baggrund i andre forhold end borgmesterens værdighed, og at der således ved beslutningen er varetaget usaglige hensyn.

Sammenfattende er det udvalgets anbefaling, at en efterprøvelse af kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid i givet fald alene bør være en efterprøvelse af, om de retlige betingelser for indgrebet er opfyldt, og at prøvelsesorganet bør udvise tilbageholdenhed i prøvelsen af det element i kommunalbestyrelsens beslutning, der vedrører borgmesterens værdighed. Temaet for den del af prøvelsen, der omhandler spørgsmålet om borgmesterens værdighed, bør være, om der foreligger omstændigheder, der giver grundlag for at antage, at der ved beslutningen om afsættelsen er varetaget usaglige hensyn.

d) Valgbarhedsnævnet

Udvalget har fundet det relevant at overveje Valgbarhedsnævnet som organ for prøvelsen af kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse af borgmesteren.

Valgbarhedsnævnets kompetence, organisatoriske grundlag og uafhængighed, er nærmere beskrevet i kapitel 3.2.2.3. samt i kapitel 4.2.1.

Efter udvalgets opfattelse vil Valgbarhedsnævnet som prøvelsesorgan have de samme overordnede fordele, som er beskrevet under udvalgets tilsvarende overvejelser om valg af det organ, der på baggrund af kommunalbestyrelsens indstilling herom træffer afgørelse om afsættelse af borgmesteren efter specifikke regler om pligttilsidesættelse, jf. herved kapitel 3.2.2.3.e., hvortil henvises.

Foruden den tillid til organets afgørelser, der således kan opnås derved, at et sådant nævn ikke i sin behandling af konkrete sager er underlagt instruktionsbeføjelse fra ministeriel side, kan der således peges på muligheden for, at organet kan sammensættes af repræsentanter

med forskellige relevante kompetencer. Disse elementer er tillige indgået i udvalgets overvejelser om valg af afgørelsesmyndighed efter specifikke regler om suspension af borgmesteren på grund af strafbart forhold, jf. herved kapitel 4.4.2.3.

Det er udvalgets opfattelse, at der fra Valgbarhedsnævnets opgaver med vurdering af lokalpolitikeres valgbarhed eller fortabelse heraf, kan trækkes paralleller til vurderingen af, hvorvidt borgmesteren lever op til den værdighed, som bør kræves af vedkommende, jf. herved kapitel 5.4.2.2.d. Selvom prøvelsesorganet efter udvalgets opfattelse bør udvise tilbageholdenhed ved prøvelsen af dette element, jf. herved ovenfor, er det udvalgets opfattelse, at denne parallelitet kan tale for valget af Valgbarhedsnævnet som prøvelsesorgan for kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid.

Valgbarhedsnævnet har endvidere lokalpolitisk repræsentation og dermed et særligt kendskab til lokalpolitiske forhold, som efter udvalgets opfattelse kan være en fordel i prøvelsen af kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse af borgmesteren.

Henlæggelse af prøvelsen til et allerede eksisterende nævn med tilgrænsende opgaver vil endelig have den fordel, at der herved undgås knopskydning af den offentlige sektor, jf. herom regeringsgrundlaget om sanering af råd og nævn mv.¹⁹

Hertil kommer den positive effekt, det samlet set vil kunne få, hvis både kompetencen til at efterprøve kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse efter en generel regel om særligt kvalificeret flertal, og kompetencen til at træffe afgørelse om afsættelse, henholdsvis suspension efter specifikke regler om pligttilsidesættelse, henholdsvis tiltale for strafbart forhold, henlægges til det samme organ, jf. herved udvalgets anbefaling om Valgbarhedsnævnet som den myndighed, der på baggrund af kommunalbestyrelsens indstilling herom træffer afgørelse om afsættelse og suspension i disse sager, kapitel 3.2.2.3. og 4.4.2.3.

Udvalget finder det af disse grunde relevant, at Valgbarhedsnævnet overvejes som administrativt prøvelsesorgan for kommunalbestyrelsens afgørelse om afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid.

e) Overvejelser om Valgbarhedsnævnets sammensætning og procesformen mv.

Det er udvalgets opfattelse, at Valgbarhedsnævnets sammensætning i disse sager i givet fald med fordel – og ud fra tilsvarende betragtninger – kunne overvejes sammensat på samme måde, som udvalget har foreslået i sager om afsættelse, henholdsvis suspension af borgmesteren efter specifikke regler herom ved pligttilsidesættelse, jf. herved kapitel 3.2.2.3.f., og tiltale for strafbart forhold, jf. herved kapitel 4.4.2.3.e.

Udvalget anbefaler således, at nævnet ved behandlingen af disse sager i givet fald sammensættes således:

Nævnet består af fem medlemmer, hvoraf økonomi- og indenrigsministeren udpeger følgende tre medlemmer: Formanden, der skal være landsdommer eller højesteretsdommer, en

¹⁹ Se Et Danmark, der står sammen, regeringsgrundlag, oktober 2011, s. 63.

kyndig i forvaltningsret samt en repræsentant, der er ansat i Økonomi- og Indenrigsministeriet. Herudover består nævnet af to lokalpolitikere, der udpeges af henholdsvis KL og Danske Regioner.

En sådan sammensætning i nævnet vil dels indebære, at det juridiske element i nævnet vil blive styrket, dels at lægmandsdeltagelsen i nævnet nedbringes, men dog bibeholdes i disse sager.

Med hensyn til procesformen i Valgbarhedsnævnet ved behandlingen af disse sager bemærker udvalget følgende:

Udvalget finder ikke grundlag for at anbefale en procesform, der adskiller sig fra den skriftlige procesform, hvorefter nævnet i dag forbereder sager om valgbarhed og fortabelse heraf med henblik på afgørelse heraf på et møde i nævnet. Der henvises herved til det, som udvalget har anført herom i forbindelse med sine overvejelser for så vidt angår nævnets behandling sager om indgreb over for borgmesteren efter specifikke regler om pligttilsidesættelse, jf. herved kapitel 3.2.2.3.h., og tiltale for strafbart forhold, jf. herved kapitel 4.4.2.3.e.

Udvalget finder endvidere ikke grundlag for at anbefale, at nævnet ved efterprøvelsen af kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid, gives adgang til at forlange optagelse af indenretsligt forhør i overensstemmelse med reglerne i retsplejelovens § 1018, således som udvalget har anbefalet det ved nævnets afgørelse om afsættelse efter en specifik regel om pligttilsidesættelse.

Det er således udvalgets opfattelse, at det behov, der i disse sager kan være for ved indenretsligt forhør at få belyst faktum, ikke gør sig tilsvarende gældende her.

Udvalget har endvidere ikke fundet grundlag for at anbefale, at borgmesteren har krav på fortræde for nævnet, sådan som udvalget har anbefalet det ved nævnets behandling af sager om afsættelse på grund af pligttilsidesættelse, jf. kapitel 3.2.2.3.i.

Udvalgets anbefaling om, at borgmesteren på begæring bør have krav på at få eventuelle udgifter til en advokat, som borgmesteren måtte vælge til at repræsentere sig eller lade sig bistå af under en sag om afsættelse ved særligt kvalificeret flertal, jf. kapitel 5.4.3.2.d., omfatter også en eventuel proces i Valgbarhedsnævnet.

f) Overvejelser om andre administrative myndigheder som alternativer til Valgbarhedsnævnet som prøvelsesmyndighed

Udvalget har overvejet, om prøvelsen med fordel kunne ske i et ministerium, herunder Økonomi- og Indenrigsministeriet. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at de indvendinger, som har ført udvalget til ikke at kunne anbefale, at kompetencen til at træffe afgørelse om afsættelse af borgmesteren på baggrund af kommunalbestyrelsens indstilling herom efter specifikke regler om pligttilsidesættelse, jf. herved kapitel 3.2.2.3.c., hvortil i det hele henvises, er tilsvarende relevante og kan anføres med samme betydelige styrke her. Disse argumenter er tilsvarende indgået i udvalgets overvejelser om alternativer til Valgbarhedsnævnet som prøvelsesmyndighed i sager om suspension af borgmesteren efter specifikke regler om tiltale for strafbart forhold, jf. herved kapitel 4.4.2.3.f.

Det er således udvalgets principielle opfattelse, at prøvelsen af en beslutning om afsættelse af et folkevalgt organs politisk valgte leder – i lyset af alvorligheden af den beslutning som efterprøvelsen vedrører – ikke er egnet til at ske i et organ, der selv er undergivet politisk ledelse.

Udvalget finder det på denne baggrund ikke hensigtsmæssigt, at prøvelsen af kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid sker i Økonomi- og Indenrigsministeriet (eller andre ministerier).

Det er på denne baggrund udvalgets anbefaling, at prøvelsen af kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid henlægges til Valgbarhedsnævnet med den sammensætning og procesform, der er anført under kapitel 5.4.3.3.e.

g) Domstolsprøvelse

En efterprøvelse – herunder eventuelt ved domstolene – af kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse på grund af mistillid bør efter udvalgets opfattelse ikke være obligatorisk. Efter udvalgets opfattelse bør det derimod være en mulighed for borgmesteren at kræve kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse af vedkommende på grund af mistillid efterprøvet af en anden myndighed. Der henvises til udvalgets ovenstående overvejelser herom.

Kommunalbestyrelsens afgørelse om afsættelse af borgmesteren vil kunne indbringes for domstolene efter lovgivningens almindelige regler herom. Udvalget har imidlertid overvejet, om den mulighed for efterprøvelse af beslutningen, som borgmesteren efter udvalgets opfattelse bør have kunne ske i form af en domstolsprøvelse med obligatorisk advokatbeskikkelse for borgmesteren og uden økonomiske omkostninger for vedkommende i øvrigt. Hensynet til indgrebets intensitet kunne tale for en sådan domstolsprøvelse enten i stedet for en administrativ prøvelse i Valgbarhedsnævnet, jf. herved ovenfor, eller som supplement hertil.

En domstolsprøvelse vil således overordnet på grund af de retssikkerhedsgarantier, der generelt kendetegner domstolsprocessen, herunder domstolenes uafhængighed, kunne understøtte tilliden til prøvelsen af kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse af borgmesteren, jf. herved udvalgets tilsvarende betragtninger i kapitel 3.2.2.4.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at en sådan uafhængighed, som kendetegner domstolene, også i tilstrækkelig grad kan opnås ved den rette organisatoriske indplacering af prøvelsesorganet, herunder dets politiske uafhængighed.

Den mulighed for afhøring for retten af vidner, herunder f.eks. kommunale embedsmænd og kommunalbestyrelsesmedlemmer, som er indgået i udvalgets overvejelser om domstolene som afgørelsesmyndighed i sager om afsættelse efter specifikke regler om pligttilsidesættelse eller om en obligatorisk domstolsprøvelse af Valgbarhedsnævnets afgørelse herom, jf. herved kapitel 3.2.2.3. og 3.2.2.4., gør sig endvidere ikke gældende her, jf. udvalgets ovenstående overvejelser herom i kapitel 5.4.3.3.e.

Det er på denne baggrund udvalgets anbefaling, at den mulighed, som borgmesteren bør have for efterprøvelse af kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse ved en anden myndighed, i givet fald bør være prøvelse ved Valgbarhedsnævnet.

Valgbarhedsnævnets afgørelse bør herefter kunne prøves ved domstolene efter de almindelige regler herom.

5.4.3.4. Ikrafttræden mv. for kommunalbestyrelsens afgørelse om afsættelse

Udvalget har overvejet, hvornår kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse af borgmesteren skal træde i kraft, herunder om dette bør kunne ske, allerede når kommunalbestyrelsen træffer beslutning herom, eller om dette først bør ske, når borgmesteren har fået behørig mulighed for at overveje, om vedkommende ønsker beslutningen efterprøvet i Valgbarhedsnævnet, og efterprøvelsen i givet fald er tilendebragt, jf. herved udvalgets ovenstående anbefaling om Valgbarhedsnævnet som prøvelsesorgan for kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse af borgmesteren.

Den her omhandlede adgang til afsættelse af borgmesteren tager sigte på at give kommunalbestyrelsen mulighed for at gribe ind over for borgmesteren, hvis dennes forhold giver kommunalbestyrelsen anledning til manglende tillid til vedkommende. Herved får kommunalbestyrelsen mulighed for at afværge eller begrænse de negative konsekvenser, som en sådan mistillid kan have for effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret, jf. kapitel 5.4.2.1.

Det er udvalgets opfattelse, at baggrunden for kommunalbestyrelsens indgreb – nemlig det forhold, at et massivt flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer ikke har tillid til borgmesteren – bør indebære, at beslutningen bør have virkning straks, og borgmesteren således må betragtes som fritaget fra hvervet fra dette tidspunkt med den konsekvens, at der efter reglerne i § 7, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse foretages nyvalg til hvervet som borgmester for resten af kommunalbestyrelsens funktionstid.

Det er udvalgets opfattelse, at de alternative muligheder hertil – enten at der vælges et medlem til midlertidigt at varetage borgmesterens opgaver, eller at disse varetages af viceborgmesteren, indtil en eventuel klagefrist for indbringelse af sagen for Valgbarhedsnævnet er udløbet, eller en eventuel prøvelse er tilendebragt – ikke i tilstrækkelig grad tilgodeser det behov, der i en sådan situation kan være for en hurtig genopretning af ro omkring borgmesterposten, jf. herved kapitel 5.4.3.1.

Måtte Valgbarhedsnævnet, såfremt kommunalbestyrelsens beslutning om at afsætte borgmesteren indbringes for nævnet, komme frem til, at beslutningen er ulovlig, må den tidligere borgmester genindtræde i hvervet.

Den nyvalgte borgmester må således indstille sig på, at en prøvelse i Valgbarhedsnævnet af kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse vil kunne få et sådant resultat. Det er udvalgets opfattelse, at der bør tages højde for de vederlagsmæssige konsekvenser, dette vil kunne få for vedkommende.

Det er på baggrund af ovenstående udvalgets anbefaling, at kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse af borgmesteren bør have virkning straks, og borgmesteren således må betragtes som fritaget fra hvervet fra dette tidspunkt med den konsekvens, at der efter reglerne i § 7, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse foretages nyvalg til hvervet som borgmester for resten af kommunalbestyrelsens funktionstid. Det er endvidere udvalgets anbefaling, at den tidligere borgmester må genindtræde i hvervet, såfremt Valgbarhedsnævnet måtte beslutte, at kommunalbestyrelsens beslutning om afsættelse er ulovlig.

5.5. Anbefalinger

Der er kapitel 5.4.1. redegjort for, at det er udvalgets opfattelse, at kommunalbestyrelsen bør have mulighed for at afsætte borgmesteren i tilfælde, hvor der i kommunalbestyrelsen opstår massiv mistillid til borgmesteren. Udvalget har herved bl.a. bemærket, at en sådan situation – særligt, hvor et stort flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer ikke har tillid til borgmesteren – vil kunne have (alvorlige) negative konsekvenser både indadtil i kommunestyret, herunder både i forhold til forvaltningen og i forhold til det politiske samarbejde i kommunen.

Det er udvalgets opfattelse, at der ved fastlæggelse af rammerne herfor skal tages hensyn til på den ene side effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret, og på den anden side til at sikre ro og kontinuitet omkring borgmesterposten.

Udvalget er med udgangspunkt heri fremkommet med følgende anbefalinger om de betingelser, der efter udvalgets opfattelse bør være opfyldt for, at afsættelse på dette grundlag kan komme på tale, og hvordan processen herfor bør være:

Med hensyn til *kredsen af hvervsindehavere*, der skal kunne afsættes efter en regel om særligt kvalificeret flertal, er det udvalgets anbefaling, at adgangen hertil bør omfatte borgmesteren, magistratsmedlemmer i kommuner med magistratsstyre og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse. Således vil mistillid kunne være særlig problematisk for disse hvervsindehavere, der har del i den øverste administrative ledelse af den kommunale forvaltning. Den uro omkring vedkommendes person, som mistillid til de nævnte hvervsindehavere vil kunne indebære, kan således betyde, at vedkommende ikke er i stand til på en hensigtsmæssig måde at varetage hvervet. Hertil kommer, at de pågældende ikke – eller ikke uden at bestemte betingelser herfor er opfyldt, jf. herved § 66 i lov om kommunernes styrelse – kan afsættes.

Efter udvalgets opfattelse er der ikke grundlag for at anbefale, at andre hvervsindehavere i kommunestyret bør kunne afsættes efter en regel om særligt kvalificeret flertal. Således kan udvalgsformænd i kommuner med almindeligt udvalgsstyre samt i kommuner med delt administrativ ledelse, hvor denne styreform ikke er kombineret med mellemformsstyre, efter gældende ret til enhver tid afsættes af udvalget.

Endvidere har udvalgsformænd i kommuner med almindeligt udvalgsstyre ikke del i den øverste administrative ledelse af kommunens forvaltning. Tilsvarende gælder for udvalgsformænd i kommuner med rent mellemformsstyre, hvorfor der efter udvalgets opfattelse heller ikke for disse gør sig sådanne særlige forhold gældende, at disse bør være omfattet af en adgang til afsættelse ved særligt kvalificeret flertal.

Det er udvalgets anbefaling, at afgørelsen om at afsætte borgmesteren ved særlig særligt kvalificeret flertal bør træffes af *kommunalbestyrelsen*. Tilsvarende gælder ved afsættelse af magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med mellemformsstyre med delt administrativ ledelse.

Med hensyn til kravene til det *flertal*, som bør kræves for afsættelse af borgmesteren, er udvalget fremkommet med følgende anbefalinger:

Det er udvalgets opfattelse, at der til vedtagelse af en beslutning om afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid til vedkommende bør stilles krav om et væsentligt større flertal, end hvad der følger af § 11, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse om stemmeflertal.

Udvalget har ikke fundet anledning til at anbefale, at der bør stilles krav om *enighed* i kommunalbestyrelsen om afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid.

Under hensyn til den ro og kontinuitet omkring borgmesterposten, som er en forudsætning for en hensigtsmæssig varetagelse af hvervet, har udvalget anbefalet, at der til afsættelse af borgmesteren bør kræves, at mindst 90 pct. af kommunalbestyrelsens medlemmer stemmer herfor, dog således, at det altid vil være tilstrækkeligt, at alle kommunalbestyrelsens medlemmer – ud over borgmesteren – stemmer for en afsættelse. Udvalget har ikke fundet grundlag for at anbefale, at der – under hensyn til at disse repræsenterer mindretal i kommunalbestyrelsen – stilles andre krav til det flertal, der kræves til afsættelse af magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med delt administrativ ledelse.

Efter udvalgets opfattelse bør kravet om et særligt kvalificeret flertal suppleres med et krav om, at kommunalbestyrelsens mistillid til borgmesteren beror på forhold hos vedkommende, som indebærer, at borgmesteren ikke er værdig til den agtelse og tillid, som hvervet forudsætter. Hvorvidt dette er tilfældet vil bero på en konkret vurdering. Det er udvalgets opfattelse, at også forhold, der har fundet sted uden for udøvelse af hvervet, og forhold, der efter sit emne ikke har sammenhæng hermed, kan indgå heri.

Det er udvalgets anbefaling, at kommunalbestyrelsen – hvor betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt – bør have mulighed for at gøre brug af en generel mulighed for afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid, hvis betingelserne, herunder det fornødne kvalificerede flertal herfor er til stede, uanset om det forhold, der har givet anledning til kommunalbestyrelsens mistillid til borgmesteren, tillige rejser spørgsmål om *pligttilsidesættelse* og/eller *strafbart forhold*. Dette gælder uanset, om de betingelser, der kræves til indgreb efter de specifikke regler, der omhandler disse forhold, er opfyldt eller ej.

Udvalget har ikke kunnet anbefale en karenperiode, efter at spørgsmål om afsættelse af borgmesteren har været sat til afstemning i kommunalbestyrelsen, men ikke har opnået det til vedtagelse fornødne flertal.

Udvalget er om *processen* for afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid fremkommet med følgende anbefalinger:

Udvalget har overvejet, hvilke *overordnede hensyn* processen for afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid skal tilgodese. Herunder hører efter udvalgets opfattelse, bl.a. at processen bør tilrettelægges således, at kommunalbestyrelsen og de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmerne får mulighed for grundige overvejelser om, hvorvidt vedkommende ikke har tillid til borgmesteren. Herunder hører også, at afgørelsen om afsættelse i et vist omfang bør kunne efterprøves af et andet organ.

Udvalget har anbefalet, at der stilles krav om, at begrundelsen for afsættelse af borgmesteren indgår i kommunalbestyrelsens afstemningstema, og at begrundelsen for beslutningen om afsættelsen af borgmesteren indføres i kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol. Endvidere har udvalget anbefalet, at spørgsmålet om afsættelse af borgmesteren undergives to realitetsbehandlinger i kommunalbestyrelsen med mindst seks dage og maksimalt 12 dages mellemrum.

Udvalget har lagt til grund, at beslutningen om at afsætte borgmesteren efter den foreslåede bestemmelse er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Dermed har borgmesteren de partsrettigheder, der fremgår af forvaltningsloven.

Udvalget har endvidere lagt til grund, at borgmesteren efter gældende ret er inhabil ved kommunalbestyrelsens behandling af sagen. Det er udvalgets anbefaling, at der – under hensyn til det politiske element, som en afsættelse efter den foreslåede bestemmelse vil indebære – fastsættes regler, der giver borgmesteren adgang til at deltage i kommunalbestyrelsens behandling af sagen, herunder ved afstemningen om afsættelse.

Det er endvidere udvalgets anbefaling, at borgmesteren bør have krav på at få eventuelle advokatudgifter under en sag om afsættelse ved særligt kvalificeret flertal betalt af kommunen, herunder sådanne udgifter hertil, der måtte vedrøre en eventuel proces i Valgbarhedsnævnet, jf. nedenfor.

Udvalget har endelig ikke kunnet anbefale, at der fastsættes særlige regler om dørlukning.

Udvalget er med hensyn til spørgsmålet om *prøvelse* af kommunalbestyrelsens afgørelse om afsættelse af borgmesteren ved særligt kvalificeret flertal fremkommet med følgende anbefalinger:

Det er udvalgets anbefaling, at processen under hensyn til det særligt kvalificerede flertal i kommunalbestyrelsen, som kræves for afsættelse af borgmesteren, ikke bør indebære en obligatorisk prøvelse. Det er derimod udvalgets anbefaling, at borgmesteren bør have mulighed for at kræve afsættelsen efterprøvet af et andet organ.

Det er udvalgets anbefaling, at prøvelsen i givet fald alene bør omfatte en efterprøvelse af, om de retlige betingelser for indgrebet er opfyldt. Heri indgår bl.a., om en afsættelse vil indebære en tilsidesættelse af de almindelige ulovbestemte forvaltningsretlige grundsætninger. Det indgår endvidere heri, om de foreskrevne procesregler for afsættelsen er fulgt. Det er endvidere udvalgets anbefaling, at temaet for den del af prøvelsen, der omhandler spørgsmålet om borgmesterens værdighed, bør være, om der foreligger omstændigheder, der giver grundlag for at antage, at der ved beslutningen om afsættelsen er varetaget usaglige hensyn.

Udvalget har anbefalet, at prøvelsen i givet fald sker i *Valgbarhedsnævnet*. Udvalget har herved lagt vægt bl.a. på, at nævnets opgaver med vurdering af lokalpolitikeres valgbarhed eller fortabelse heraf, kan trække paralleller til vurderingen af, hvorvidt borgmesteren lever op til den værdighed, som bør kræves af vedkommende.

Udvalget har overvejet, men ikke kunnet pege på andre administrative myndigheder som alternativer til Valgbarhedsnævnet som prøvelsesmyndighed i disse sager. Udvalget har således f.eks. ikke fundet det hensigtsmæssigt, at prøvelsen henlægges til Økonomi- og Indenrigsministeriet eller andre ministerier. Der er indgået i udvalgets overvejelser herom, at det næppe vil være hensigtsmæssigt at efterprøvelsen af en afgørelse om afsættelse af et folkevalgt organs politisk valgte leder sker i et organ, der selv er undergivet politisk ledelse.

Det er udvalgets anbefaling, at Valgbarhedsnævnet i disse sager i givet fald bør have samme sammensætning som i sager, der behandles efter de specifikke regler om afsættelse af borgmesteren på grund af pligtilsidesættelse, jf. herved udvalgets anbefaling om nævnet som afgørelsesmyndighed i disse sager, jf. kapitel 3.2.2.3.f. og sager om suspension på grund af tiltale for strafbart forhold, jf. herved kapitel 4.4.2.3.e.

Det er således udvalgets anbefaling, at nævnet ved behandlingen af disse sager har følgende sammensætning:

Nævnet består af fem medlemmer, hvoraf økonomi- og indenrigsministeren udpeger følgende tre medlemmer: Formanden, der skal være landsdommer eller højesteretsdommer, en kyndig i forvaltningsret samt en repræsentant, der er ansat i Økonomi- og Indenrigsministeriet. Herudover består nævnet af to lokalpolitikere, der udpeges af henholdsvis KL og Danske Regioner.

Nævnets forberedelse af sagen bør efter udvalgets opfattelse i givet fald ske på *skriftligt grundlag* med henblik på afgørelse heraf på et møde i nævnet. Udvalget har ikke fundet, at nævnet i disse sager bør gives mulighed for at foranstalte indenretslig afhøring af vidner, eller at borgmesteren i disse sager bør have krav på foretræde for nævnet.

Udvalget finder endvidere ikke grundlag for at anbefale en ordning, hvori indgår en *domstolsbehandling*, hverken i stedet for en administrativ i prøvelse i Valgbarhedsnævnet eller som supplement hertil med obligatorisk advokatbeskikkelse for borgmesteren mv.

Det er udvalgets anbefaling, at kommunalbestyrelsens afgørelse om afsættelse af borgmesteren bør have virkning straks, således at borgmesteren fritages fra hvervet fra dette tidspunkt, og der umiddelbart foretages nyvalg til hvervet som borgmester efter de almindelige regler i lov om kommunernes styrelse. Måtte Valgbarhedsnævnet efterfølgende nå frem til, at kommunalbestyrelsens afgørelse om afsættelse af borgmesteren var ulovlig, genindtræder den afsatte borgmester i hvervet som borgmester.

Udvalget har udarbejdet udkast med tilhørende bemærkninger til ændring i lov om kommunernes styrelse, jf. kapitel 7.

6. Frister for udsendelse og tilgængeliggørelse af dagsorden for sagsmateriale til kommunalbestyrelses- og udvalgs-møder og indkaldelse til ekstraordinære møder

6.1. Problemstilling

Udvalget har fået til opgave at vurdere, hvorvidt der er behov for at søge gennemført ændringer i reglerne for udsendelse og tilgængeliggørelse af dagsorden for og sagsmateriale til kommunalbestyrelsesmøder og indkaldelse til ekstraordinære møder. Udvalget skal inddrage, om særlige sagskategorier kan begrunde særlige regler herom. Udvalget skal endvidere vurdere, hvorvidt der eventuelt er behov for at søge gennemført ændringer i reglerne for udvalgene om disse forhold, jf. herved udvalgets kommissorium, kapitel 1.2.

Baggrunden for denne del af kommissoriet er navnlig følgende bemærkninger i Farum Kommissionens Beretning (Bind I, s. 85, og Bind III, s. 305 ff.):

"Kommissionen bemærker, at formuleringen "så vidt muligt" i styrelseslovens § 8, stk. 4, giver mulighed for at fravige fristerne henset til, at der på møderne så kan medtages hastende sager og sager, hvortil der umiddelbart kan tages stilling, ligesom der fortsat er mulighed for at indkalde til ekstraordinært møde med kortere frist end 4 dage. Med det formål at sikre byrådsmedlemmerne forsvarlige arbejdsbetingelser anbefaler kommissionen en regel, hvorefter tidsfristerne for udsendelse af dagsorden og mødemateriale kun kan fraviges, såfremt samtlige mødedeltagere er enige herom, eller at borgmesteren finder det åbenbart, at der umiddelbart kan tages stilling til sagen, eller at borgmesteren ikke finder, sagen kan tåle udsættelse. I sidste situation må det nærmere begrundes hvorfor. Herved gives byrådsmedlemmerne allerede efter dagsordenudkastet anledning til at overveje, om de vil gøre indsigelse mod, at dagsordenpunktet behandles i mødet.

Set i forhold til beslutningsprocessen er det ikke uden betydning, hvorvidt udvalgsindstillinger – typisk fra økonomiudvalget – og væsentlige oplysninger i øvrigt evt. først kommer til medlemmernes kundskab på selve mødet, f.eks. ved skriftligt materiale udleveret i mødet eller via en mundtlig forelæggelse, redegørelse og debat. Herved vil medlemmet kunne bringes i en situation, hvor der ikke har været rimelig tid til forberedelse af vedkommendes stillingtagen og stemmeafgivning.

...

Det kunne overvejes, at gøre tidsfristerne i styrelseslovens § 8, stk. 4, for udsendelse af dagsorden mv. ufravigelige, når byrådet skal træffe afgørelser om bevillinger (af nogen rækkevidde), og således at behandling i økonomiudvalget i sådanne sager skal ske senest fire hverdage før behandlingen i byrådet. Samtidig kunne styrelseslovens § 8, stk. 5, ændres, således at materialet i disse sager skal sendes til byrådsmedlemmerne sammen med dagsordenen.

...

Det kan endvidere overvejes at præcisere styrelseslovens § 8, stk. 5, således at der i disse sager skal sendes materiale til byrådsmedlemmerne sammen med dagsordenen og med et indholdsmæssigt minimum, ... Derved sikres det, at byrådsmedlemmerne også tidsmæssigt faktisk får mulighed for at sætte sig ind i sagerne og stille relevante spørgsmål.

Formuleringen "så vidt muligt" giver ... mulighed for at fravige fristerne henset til, at der på møderne så kan medtages hastende sager og sager, hvortil der umiddelbart kan tages stilling, ligesom der fortsat er mulighed for at indkalde til ekstraordinært møde med kortere frist end 4 dage. Det er imidlertid kommissionens opfattelse, at der for målgruppen af bevillings-sager med en sådan absolut tidsmæssig bremse indlagt i beslutningsprocessen kun i sjældne tilfælde vil være risiko for, at kommunen påføres tab eller en forringet retsstilling. Denne risiko må afvejes med risikoen for, at beslutninger forceres af et måske utålmodigt politisk flertal, der i øvrigt har haft lejlighed til at sætte sig ind i sagerne på forhånd. ... Kriteriet afgørelser om bevillinger "af nogen rækkevidde" kan i øvrigt være vanskeligt at præcisere. En fast beløbsangivelse, som evt. indekseres, vil i nogle kommuner udgøre en relativt lille del af det samlede budget, i andre en større del. Det kunne tale for, at lade bestemmelsen omfatte alle sager, hvori byrådet skal give bevilling efter forudgående behandling i økonomiudvalget. Fremkomst af nyt materiale i tiden efter udsendelse af dagsordenen bør dog i almindelighed ikke medføre, at byrådsmødet så skal omberammes, medmindre materialet er af en sådan karakter, at det har nødvendiggjort ny behandling i økonomiudvalget."

Udvalgets opdrag med at undersøge de tilsvarende forhold for de kommunale udvalgs vedkommende er ikke baseret på anbefalinger i Farum-kommissionens betænkning.

6.2. Gældende ret

De bestemmelser i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 885 af 29. august 2012 som ændret ved § 1 i lov nr. 1252 af 18. december 2012 og § 1 i lov nr. 1253 af 18. december 2012), der berøres i dette afsnit, er følgende:

”§ 8. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvornår og hvor ordinære møder skal afholdes. Mødeplanen offentliggøres i begyndelsen af hvert regnskabsår. Ordinært møde afholdes som regel mindst en gang om måneden. Tid og sted for mødet offentliggøres.

Stk. 2. Ekstraordinære møder afholdes, når borgmesteren finder det fornødent, eller mindst en tredjedel af medlemmerne forlanger det. Borgmesteren fastsætter tid og sted for de ekstraordinære møders afholdelse, hvilket så vidt muligt offentliggøres.

Stk. 3. ...

Stk. 4. 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.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at medlemmerne skal have tilsendt sagsmateriale til brug for behandlingen af sagerne, herunder eventuelle sagsbeskrivelser og indstillinger. Kommunalbestyrelsen kan endvidere beslutte, hvorvidt og på hvilken måde medlemmerne kan forlange, at der til brug for behandlingen af sagerne tilvejebringes oplysninger eller ydes teknisk bistand fra administrationen.

...

§ 8 a. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at materiale, som skal være tilgængeligt for eller sendes til et eller flere medlemmer af kommunalbestyrelsen, kun formidles elektronisk. Kommunalbestyrelsen skal i den forbindelse godtgøre medlemmernes udgifter til det fornødne udstyr mv. eller stille dette udstyr mv. til rådighed for medlemmerne.

§ 9. Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen har som led i varetagelsen af sit hverv ret til at gennemse sagsmateriale, der i endelig form foreligger i kommunens administration.

Stk. 2. Begæring om sagsindsigt efter stk. 1 skal rettes til borgmesteren.

Stk. 3. Borgmesteren kan begrænse retten til sagsindsigt, når det er nødvendigt af hensyn til sagernes ekspedition, eller når en adgang til sagsindsigt i øvrigt vil være forbundet med uforholdsmæssigt store vanskeligheder.

Stk. 4. Et medlem har ret til efter anmodning at få tilsendt kopi af sagsmateriale, hvori den pågældende har ret til sagsindsigt, jf. stk. 1-3. Kommunalbestyrelsen kan dog fastsætte nærmere retningslinjer for udøvelsen af retten til at få tilsendt sagsmateriale, herunder begrænsninger i retten hertil, når dette findes nødvendigt.

...

§ 11. Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen kan for denne indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender samt fremsætte forslag til beslutninger herom. Udvalgene og kommunalbestyrelsens formand skal meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, denne forlanger, og er - med de begrænsninger, som er fastsat i lovgivningen - i enhver henseende undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger. ...

Stk. 3. Beslutninger træffes ved stemmeflertal, hvor intet andet særligt er bestemt.

§ 13. Kommunalbestyrelsens beslutninger indføres i en beslutningsprotokol, der efter hvert møde underskrives af de medlemmer, der har deltaget i mødet. I Københavns Kommune underskrives protokollen dog alene af Borgerrepræsentationens formand og sekretær.

Stk. 2. Ethvert medlem, som har deltaget i mødet, kan forlange sin afvigende mening kort tilført beslutningsprotokollen og ved sager, der skal fremsendes til en anden myndighed, kræve, at den samtidig gøres bekendt med indholdet af protokollen. Det pågældende medlem kan ved sagens fremsendelse ledsage denne med en begrundelse for sit standpunkt.

...

§ 18. ...

Stk. 2. Økonomiudvalget har indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder, og udvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører disse forhold, forinden sagen forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning ...

§ 20. Udvalgene udøver deres virksomhed i møder. Økonomiudvalget og hvert stående udvalg træffer for hvert regnskabsår beslutning om, når og hvor udvalgets møder skal afholdes. Udvalgets beslutning om mødeplan kan af ethvert af udvalgets medlemmer forlanges indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen. ...

Stk. 3. Udvalgene fastsætter selv deres forretningsorden. Udvalgene kan fastsætte regler om varigheden af udvalgsmøderne. Forud for udvalgenes møder udsendes en dagsorden til medlemmerne. For hvert udvalg føres en protokol, hvori udvalgets beslutninger indføres. Beslutningsprotokollen underskrives efter hvert møde af de medlemmer, der har deltaget i mødet. Ethvert af disse medlemmer kan forlange sin afvigende mening kort tilført beslutningsprotokollen. Ved sager, der af udvalget fremsendes til et andet udvalg, kommunalbestyrelsen eller en anden myndighed, kan ethvert medlem kræve, at modtageren samtidig gøres bekendt med indholdet af protokollen. Det pågældende medlem kan ved sagens fremsendelse ledsage denne med en begrundelse for sit standpunkt.

...

Stk. 6. Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen har med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, ret til efter anmodning at få tilsendt dagsordener og udskrifter af beslutningsprotokoller, der udsendes til medlemmer af udvalg, som den pågældende ikke er medlem af, samt efter anmodning i det enkelte tilfælde sagsmateriale i samme omfang som udvalgets medlemmer.

...

§ 21. ...

Stk. 3. Udvalgene skal efter anmodning af økonomiudvalget og inden for en frist, der fastsættes af dette udvalg, fremkomme med bidrag til årsbudgettet og til flerårige budgetoverslag, jf. § 37, stk. 2.

Kapitel 6

5BFrister for udsendelse og tilgængeliggørelse af dagsorden for sagsmateriale til kommunalbestyrelses- og udvalgsmøder og indkaldelse til ekstraordinære møder

§ 22. Udvalgene vælger selv deres formand, jf. dog § 18, stk. 1. Ethvert medlem af udvalget er forpligtet til at modtage valg til formand. Formanden forbereder, indkalder og leder udvalgets møder og drager omsorg for, at dets beslutninger indføres i beslutningsprotokollen.

...

§ 23. Ethvert medlem af et udvalg kan standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget, ved på mødet til beslutningsprotokollen at erklære, at han ønsker sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen. Dette gælder dog ikke afgørelser, der ved lovgivningen er henlagt til udvalget.

...

§ 30. Formanden forbereder kommunalbestyrelsens møder og indkalder medlemmerne til disse. Han leder kommunalbestyrelsens forhandlinger og afstemninger og drager omsorg for, at dens beslutninger indføres i beslutningsprotokollen.

§ 31. ...

Stk. 3. Formanden har den øverste daglige ledelse af kommunens administration. Formanden fordeler sagerne til de pågældende udvalg og drager omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer. Formanden påser sagernes ekspedition og udfærdiger om fornødent forskrifter herfor. Formanden sørger for, at ingen udgift afholdes eller indtægt oppebæres uden fornøden bevilling. ...

§ 37. Forslag til kommunens årsbudget for det kommende regnskabsår udarbejdes af økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen inden en af økonomi- og indenrigsministeren fastsat frist.

Stk. 2. Forslaget ledsages af budgetoverslag for en flerårig periode, hvis længde fastsættes af økonomi- og indenrigsministeren.

Stk. 3. Forslag til årsbudget og flerårige budgetoverslag, der er endeligt vedtaget af økonomiudvalget, offentliggøres, når forslaget er tilgængeligt for kommunalbestyrelsens medlemmer.

§ 38. Økonomiudvalgets forslag til årsbudget og flerårige budgetoverslag skal undergives 2 behandlinger i kommunalbestyrelsen med mindst 3 ugers mellemrum.

§ 40. Årsbudgettet afgiver i den form, hvori det endeligt er vedtaget af kommunalbestyrelsen, den bindende regel for størrelsen af næste års kommunale skatteudskrivning. De poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved årsbudgettets vedtagelse har taget bevillingsmæssig stilling, jf. § 38, stk. 2, afgiver tillige den bindende regel for næste års kommunale forvaltning.

Stk. 2. Bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen. Foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er bevilget i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, må ikke iværksættes, før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling. Dog kan foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsforskrift, om fornødent iværksættes uden kommunalbestyrelsens forudgående bevilling, men bevilling må da indhentes snarest muligt. Endvidere kan kommunalbestyrelsen bemyndige økonomiudvalget til at meddele tillægsbevillinger i tilfælde, hvor beløb fra en drifts- eller anlægsbevilling ønskes overført til en anden drifts- eller anlægsbevilling.

Stk. 3. Enhver tillægsbevilling skal angive, hvorledes den bevilgede udgift skal dækkes.

...

§ 42 c. Revisionen har adgang til at forelægge revisionens beretninger, jf. § 42, stk. 4, for kommunalbestyrelsen. Forelæggelse af revisionens beretninger for kommunalbestyrelsen skal endvidere ske, når mindst en fjerdedel af medlemmerne anmoder herom. Kommunalbestyrelsens formand fastsætter på revisionens henholdsvis mindst en fjerdedel af medlemmernes anmodning tid og sted for forelæggelsen og indkalder kommunalbestyrelsens medlemmer.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsens formand sørger for, at der så vidt muligt senest 4 hverdage inden revisionens forelæggelse udsendes en indkaldelse til kommunalbestyrelsens medlemmer, og at det fornødne materiale til forelæggelsen så vidt muligt er tilgængeligt for medlemmerne senest 3 hverdage inden mødet. § 8, stk. 4, 2. pkt., finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan tillade, at andre deltager i eller overværer forelæggelsen.

Stk. 4. Ved forelæggelsen kan der ikke træffes beslutninger."

6.2.1. Indkaldelse af kommunalbestyrelsen samt udsendelse af dagsorden for og tilgængeliggørelse af sagsmateriale til kommunalbestyrelsens møder

6.2.1.1. Indkaldelse af kommunalbestyrelsen

6.2.1.1.1. Ordinære møder

Lov om kommunernes styrelse § 8, stk. 1, 3. pkt., fastsætter, at ordinært møde som regel skal afholdes mindst en gang om måneden. Det er ikke i strid med bestemmelsen, hvis kommunalbestyrelsen beslutter ikke at holde møder i sommerferieperioden.

Lovens § 8, stk. 1, 1. og 2. pkt., fastsætter, at kommunalbestyrelsen skal træffe beslutning om, hvornår og hvor ordinære møder skal afholdes, og at denne mødeplan skal offentliggøres i begyndelsen af hvert regnskabsår.

Mødeplanen for kommunalbestyrelsens møder er som udgangspunkt bindende. Hvis der i kommunalbestyrelsen er enighed herom, kan et møde dog aflyses, ligesom der i enighed kan fastlægges en ændret mødeplan, der herefter skal offentliggøres. Et flertal i kommunalbestyrelsen kan herudover beslutte at aflyse et møde, når det skønnes nødvendigt. Derimod kan borgmesteren ikke på egen hånd aflyse et kommunalbestyrelsesmøde, medmindre der enten slet ingen sager foreligger til behandling, eller tungtvejende grunde gør aflysning nødvendig. Det kan f.eks. være fordi vej- eller trafikforholdene gør det umuligt for flere af medlemmerne at komme frem til mødet. Flytning af møder kan kun ske i det omfang, betingelserne for aflysning og indkaldelse til ekstraordinært møde er opfyldt.

Uanset at mødeplanen er fastlagt på forhånd, skal borgmesteren indkalde til hvert enkelt møde, jf. lovens § 30. Der gælder ingen formkrav til selve indkaldelsen, men da medlemskab af kommunalbestyrelsen er et borgerligt ombud, må der stilles krav om, at indkaldelsen tilgår hvert enkelt medlem direkte, og indkaldelsen skal være endelig. En oplysning om, at der eventuelt vil blive afholdt et møde, er således ikke tilstrækkelig.

6.2.1.1.2. Ekstraordinære møder

Efter § 8, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse skal ekstraordinært møde i kommunalbestyrelsen afholdes, når borgmesteren finder det fornødent, eller mindst en tredjedel af medlemmerne forlanger det.

Det er efter bestemmelsen borgmesteren, som bestemmer tid og sted for det ekstraordinære møde, og det påhviler borgmesteren at søge mødet afholdt så hurtigt som muligt efter modtagelsen af anmodning herom. Under hensyn til, at lovens § 8, stk. 4, foreskriver, at der så vidt muligt senest 4 dage før et møde skal udsendes en dagsorden, skal indkaldelse til ekstraordinære møder normalt være mindst 4 dage. Om de tilfælde, hvor varslet kan være kortere, henvises til kapitel 6.2.1.2.1.

Kan det ikke nås at afholde ekstraordinært møde inden det ordinære møde, må den sag, der har været begæret optaget på ekstraordinært møde, optages på udkastet til dagsordenen for det førstkomende ordinære møde.

Kravene til borgmesterens indkaldelse af ekstraordinært møde er de samme som for de ordinære møder, jf. kapitel 6.2.1.1.1.

6.2.1.2. Udsendelse af dagsorden for og tilgængeliggørelse af sagsmateriale til kommunalbestyrelsens møder

Efter § 8, stk. 4, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse sørger borgmesteren 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.

Bestemmelsen er indsat ved lov nr. 1092 af 29. december 1997.

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget til § 8, stk. 4, 1. pkt., (L 17, 1997-98, 1. samling) fremgår bl.a. følgende:

"Efter de gældende regler i den kommunale styrelseslovs § 8, stk. 4, skal borgmesteren inden kommunalbestyrelsens møder i videst mulig omfang give medlemmerne underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling på mødet. Endvidere er det fastsat, at sagerne og de oplysninger, der er tilvejebragt til bedømmelse af disse, fremlægges til medlemmernes eftersyn i et passende tidsrum forinden mødet.

I den af Indenrigsministeriet udarbejdede normalforretningsorden for kommuner er der i § 3, stk. 2 og 3, fastsat en tidsfrist på fire hverdage inden et ordinært mødes afholdelse for udsendelse af dagsorden, og en tidsfrist på tre hverdage for fremlæggelse af det fornødne sagsmateriale. Normalforretningsordenens tidsfrister er imidlertid ikke bindende.

Da det i nogle kommuner er almindelig praksis, at dagsordener først udsendes tre hverdage eller mindre inden kommunalbestyrelsesmødet, er det anset for rimeligt at foreslå normalforretningsordenens tidsfrister lovfæstet således, at medlemmerne af kommunalbestyrelsen, og især mindretal, sikres en rimelig tid til at forberede sig på møderne.

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 fire hverdage."

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen i lovforslaget fremgår bl.a. følgende:

"Med bestemmelsen indføres der generelle frister for udsendelse af dagsordener til møder i kommunalbestyrelsen og for fremlæggelse eller udsendelse af relevant sagsmateriale. Fristerne svarer til de frister, der er fastsat i normalforretningsordenen.

Bestemmelsen vedrører, i modsætning til bestemmelserne i normalforretningsordenens § 3, stk. 2 og 3, såvel ordinære som ekstraordinære møder i kommunalbestyrelsen.

Efter bestemmelsen skal borgmesteren sørge for, at der så vidt muligt senest fire hverdage inden kommunalbestyrelsens møde sendes en dagsorden til medlemmerne. Afholdes møde om mandagen, vil dagsordenen således skulle udsendes senest onsdagen før. Da det fortsat er kommunalbestyrelsen, der fastsætter den endelige dagsorden, vil den af borgmesteren udsendte dagsorden fortsat være at betragte som et udkast til dagsorden.

Det foreslås endvidere, at det fornødne materiale til bedømmelse af de sager, der er optaget på dagsordenen, så vidt muligt senest tre hverdage inden mødets afholdelse gøres tilgængeligt for medlemmerne af kommunalbestyrelsen. Formuleringen af bestemmelsen åbner mulighed for, at materialet gøres tilgængeligt ved fremlæggelse på rådhuset, ved udsendelse til de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen, ved elektronisk adgang til databaserede oplysninger eller på anden måde, som sikrer at alle medlemmer får adgang til materialet."

Bestemmelsen i § 8, stk. 4, 1. pkt., gælder både for ordinære og ekstraordinære møder.

Ved beregningen af fristerne i bestemmelsen regnes lørdag som en hverdag, og dagen for kommunalbestyrelsesmødets afholdelse medregnes ikke i fristen. Afholdes kommunalbestyrelsesmødet eksempelvis en mandag, skal dagsordenen være udsendt senest den forudgående onsdag, og mødematerialet være tilgængeligt senest den forudgående torsdag morgen, idet tilgængeligheden af materialet skal foreligge senest om morgenen på den tredje hverdag før kommunalbestyrelsens møde. Dette gælder uanset, hvornår på dagen mødet holdes.

Der henvises til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 85.

Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at medlemmerne skal have mødematerialet tilsendt, jf. lovens § 8, stk. 5. Dagsordenen og mødemateriale kan endvidere omfattes af kommunalbestyrelsens beslutning efter lovens § 8 a om, at materiale kun gøres tilgængeligt for medlemmerne elektronisk. Der henvises nærmere til kapitel 6.2.4. Dette ændrer ikke på fristerne for, hvornår dagsorden skal udsendes og materialet skal være tilgængeligt. Dagsordenen skal i så tilfælde være elektronisk tilgængelig senest 4 hverdage før mødet.

6.2.1.2.1. Særligt vedrørende dagsordenens udsendelse

Den dagsorden, som borgmesteren udsender, er et forslag til dagsorden, idet det er kommunalbestyrelsen, som ved mødets begyndelse endeligt vedtager sin dagsorden.

Sager, der ikke er opført på det udkast til dagsorden, som er udsendt senest 4 hverdage før kommunalbestyrelsesmødet, kan behandles, såfremt der er enighed blandt mødedeltagerne herom.

Såfremt intet medlem protesterer ved vedtagelsen af dagsordenen, antages det, at kommunalbestyrelsen har godkendt denne.

Det skal fremgå af forslaget til dagsorden, hvorvidt en sag forelægges til efterretning eller til drøftelse og eventuel beslutning. I sager der forelægges til efterretning, kan der således heller ikke træffes beslutning, medmindre alle mødedeltagere er enige herom. I så fald optages den pågældende sag til forhandling som en sag uden for dagsordenen og behandles herefter i øvrigt som en almindelig dagsordens sag.

Fristen for udsendelse af dagsorden opfyldes efter § 8, stk. 4, ved dagsordenens udsendelse. Der ligger ikke heri et krav om, at dagsordenen skal være gjort tilgængelig eller kommet frem til medlemmerne, og der ligger heller ikke heri et krav til forsendelsesmåden (elektronisk forsendelse eller A- eller B-post). Valget af forsendelsesmåden skal dog være sagligt og må ikke have til formål at hindre medlemmernes forberedelse.

Fristen for udsendelse af dagsordenen er ikke absolut, jf. ordene "så vidt muligt" i § 8, stk. 4, 1. pkt. Uanset et medlems protest kan der således som anført i forarbejderne til bestemmelsen på møderne behandles hastende sager og sager, hvortil der umiddelbart kan tages stilling, uagtet at disse ikke er optaget på det udkast til dagsorden, som er udsendt senest 4 hverdage før mødet.

Det må i den forbindelse antages, at sagens hastende karakter mod et medlems protest kun kan begrunde tilsidesættelse af firedagesfristen for udsendelse af dagsorden, hvis sagen ikke tåler udsættelse. Det antages endvidere, at det skal være åbenbart, at der umiddelbart kan tages stilling til sagen, hvis dette skal kunne begrunde behandlingen af en sag mod et medlems protest. Se om denne forståelse af kriterierne kapitel 6.2.1.2.2.

At fristen ikke er absolut, indebærer også, at ekstraordinære møder i tilfælde, hvor de nævnte kriterier er opfyldt, kan indkaldes og mod et medlems protest afholdes med kortere varsel end 4 dage.

6.2.1.2.2. Særligt vedrørende tilgængeliggørelse af materiale forud for kommunalbestyrelsens møder

Bestemmelsen i § 8, stk. 4, 1. pkt., om tilgængeliggørelse af det fornødne sagsmateriale er udtryk for almindelige kommunalretlige grundsætninger, hvorefter det antages, *dels* at en sag skal være således oplyst, at der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag, *dels* at det fornødne materiale til bedømmelse af sagen skal være tilgængeligt for medlemmerne forud for mødet, således at de har rimelig tid til at forberede deres stillingtagen.

Det vil således være i strid med lovgivningen, hvis det nødvendige oplysningsmateriale foreligger så sent i forhold til kommunalbestyrelsens møde, at medlemmerne ikke har en rimelig tid til og et rimeligt grundlag for at forberede deres stillingtagen og stemmeafgivning i sagen. Ved vurderingen af, om lovgivningen er tilsidesat, må der således lægges vægt på karakteren og omfanget af det oplysningsmateriale, der har foreligget for sent og karakteren at det oplysningsmateriale, som i øvrigt er tilgængeligt til brug for kommunalbestyrelsens møde. Desuden må der lægges vægt på, om der er tale om en hastende sag eller en sag, der umiddelbart kan tages stilling til.

Der henvises til Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelser af 27. november 2003, j.nr. 2003-2070/400-2, og 8. oktober 2010, j.nr. 1005371, samt Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 672.

Det antages i den forbindelse, at sagens hastende karakter mod et medlems protest kun kan begrunde tilsidesættelse af tredagesfristen, hvis sagen ikke tåler udsættelse. Det antages endvidere, at det skal være åbenbart, at der umiddelbart kan tages stilling til sagen, hvis dette skal kunne begrunde behandlingen af en sag mod et medlems protest. Der henvises til Indenrigsministeriets udtalelse af 13. november 1979, j.nr. 1979/1822-6, der vedrører retstilstanden før lovfæstelsen af fristerne, men der er ikke grundlag for at forstå undtagelserne mere lempeligt efter fristernes lovfæstelse. Se også Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 87 og 673.

Det i forarbejderne til bestemmelsen anførte må på denne baggrund forstås således, at det ved vurderingen af, hvorvidt det fornødne materiale foreligger, således at kommunalbestyrelsens medlemmer har rimelig tid til at forberede deres stillingtagen, er af betydning, at sagen ikke tåler udsættelse, eller at det er åbenbart, at der umiddelbart kan tages stilling til den. En sags uopsættelighed eller det forhold, at det er åbenbart, at der umiddelbart kan tages stilling til sagen, kan således efter omstændighederne medføre, at en frist kortere end tre dage stadig er rimelig tid, men om dette er tilfældet, beror ikke kun på sagens hastende karakter eller dens karakter i øvrigt, men også på indholdet af det foreliggende og af det for sent fremlagte sagsmateriale. Det er en konkret vurdering, der skal inddrage alle disse forhold, som er afgørende for, om lovgivningen er tilsidesat.

Fristen for forelæggelse af materiale til bedømmelsen af sagerne omfatter kun det materiale, der er fornødent til bedømmelsen af sagen. Det forhold, at materiale, der indgår i en sag, slet ikke – eller ikke i de foreskrevne tre dage – har været udsendt eller fremlagt forud for mødet, giver således ikke et medlem grundlag for at forlange, at behandlingen af en sag udsættes. Dette er kun tilfældet, hvis materialet må anses fornødent til sagens bedømmelse.

Vedrørende kravene til det materiale, som skal foreligge for, at kravet om et forsvarligt beslutningsgrundlag foreligger og om kommunalbestyrelsens mulighed for at træffe flertalsbeslutning herom, henvises til kapitel 6.2.1.3 nedenfor.

Fristen for fremlæggelse af det fornødne materiale til mødet og princippet om tilvejebringelse af et forsvarligt beslutningsgrundlag indebærer, at forberedelsen af en kommunalbestyrelses behandling af en sag på et givent møde normalt ikke kan tilrettelægges sådan, at det fornødne oplysningsgrundlag først etableres på selve mødet ved indhentelse af mundtligt afgivne

oplysninger og informationer om sagen. Dette er imidlertid 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. Dette gælder både for sager, som behandles for åbne og for lukkede døre.

Forelægges det til sagens bedømmelse nødvendige materiale inden for den i § 8, stk. 4, 1. pkt., angivne frist på 3 hverdage, må det på baggrund af bestemmelsen antages, at lovgivningens krav om, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne skal have rimelig tid til at forberede sig, altid er overholdt.

Foreligger det til sagens bedømmelse fornødne materiale ikke inden for fristen, antages det, at kommunalbestyrelsen i enighed kan beslutte alligevel at behandle sagen.

Hvis et medlem ikke mener, at det fornødne materiale til sagens bedømmelse har foreligget, således at der har været rimelig tid til at forberede sagen, må medlemmet protestere imod, at der træffes beslutning i sagen på det foreliggende grundlag. Hvis en sådan protest ikke imødekommes, f.eks. fordi flertallet mener, at det fornødne materiale har foreligget, må medlemmet stemme imod beslutningen eller undlade at stemme med den begrundelse, at der ikke har været rimelig tid til at forberede sagen, samt forlange at få tilført beslutningsprotokollen en bemærkning herom, jf. § 13, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse. Se forudsætningsvis Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse af 8. oktober 2010, j.nr. 1005371.

Efter § 13, stk. 2, kan medlemmet ved sager, der fremsendes til kommunalbestyrelsen eller en anden myndighed, kræve, at modtageren samtidig gøres bekendt med indholdet af protokollen og eventuelt ledsage denne af en begrundelse for sit standpunkt.

Materiale, der er fornødent til bedømmelsen af en sag, men som ikke kan gøres tilgængeligt inden for fristen, f.eks. fordi kommunen ikke har modtaget det, antages at skulle gøres tilgængeligt snarest muligt efter udløbet af fristen. Der påhviler i den forbindelse forvaltningen et ansvar for at sørge for, at kommunalbestyrelsens medlemmer får information om sagsmaterialets tilgængelighed, herunder den praktiske mulighed for at læse materialet.

Forvaltningen har i den forbindelse mulighed for at stille krav om, at gennemsyn af sagsmateriale til brug for kommunalbestyrelsens møder sker på bestemte tidspunkter. I weekender må det antages, at forvaltningen af hensyn til de medarbejdere, der skal være til stede uden for almindelig arbejdstid, i videre omfang end på hverdage, vil kunne begrænse det tidsrum, hvor kommunalbestyrelsens medlemmer kan komme og læse materialet. Herunder vil der kunne stilles krav om, at medlemmerne aftaler tid, eller at de kommer indenfor et nærmere afgrænset tidsrum.

Der henvises til Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 8. oktober 2010, j.nr. 1005371.

Det anførte indebærer bl.a., at forvaltningen ikke kan undlade at gøre fornødent materiale, der fremkommer efter fristens udløb, tilgængeligt for kommunalbestyrelsens medlemmer med den begrundelse, at forvaltningen så skal holde åbent uden for almindelig arbejdstid, eller

med den begrundelse, at alle kommunalbestyrelsens medlemmer skal lejlighed til at læse materialet samtidig og således have den samme forberedelsestid.

6.2.1.2.3. Fristregler af betydning ved vedtagelsen af kommunens årsbudget

Det følger af reglerne i den kommunale budget- og regnskabsbekendtgørelse, jf. bekendtgørelse nr. 387 af 14. april 2013, at økonomiudvalgets budgetforslag skal foreligge senest den 15. september forud for det pågældende regnskabsår, og at kommunalbestyrelsens 2. behandling af budgettet skal foretages senest den 15. oktober.

Der er ikke særlige frister for, hvor længe før kommunalbestyrelsens førstebehandling af forslaget til årsbudget økonomiudvalgets forslag hertil og det øvrige nødvendige materiale til budgetbehandlingen, skal foreligge. For dette materiale gælder således de almindelige regler i lovens § 8, stk. 4, 1. pkt.

Det er fastsat i § 38, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, at der skal gå mindst tre uger mellem kommunalbestyrelsens 1. og 2. behandling af kommunens budget. Hensigten med bestemmelsen er at sikre, at medlemmerne får den fornødne tid til at skaffe sig et forsvarligt grundlag for sagens videre forhandling og afgørelse.

Det antages, at borgmesteren er forpligtet til snarest at gøre medlemmerne bekendt med ændringsforslag og underændringsforslag til forslaget til årsbudget, som modtages imellem forslagets 1. og 2. behandling, idet dette materiale er omfattet af fristerne for fremlæggelse af sagsmateriale i lovens § 8, stk. 4, 1. pkt.

Der henvises til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 295.

6.2.1.2.4. Andre fristregler

Efter § 42 c i lov om kommunernes styrelse har revisionen adgang til at forelægge sine beretninger mundtligt for kommunalbestyrelsen. Dette skal også ske, hvis mindst en fjerdedel af kommunalbestyrelsens medlemmer anmoder om det. Borgmesteren fastsætter tid og sted for forelæggelsen, der er en orientering om revisionens beretning, hvor der ikke kan træffes beslutninger, og som ikke er åben for offentligheden. Det er således ikke et møde i kommunalbestyrelsen.

Da mundtlig forelæggelse af revisionsberetninger kun forudsættes at ske i ekstraordinære situationer, hvor det eller de forhold, som er omhandlet i beretningen, har en alvorlig karakter, antages det, at borgmesteren skal indkalde til fremlæggelsen så hurtigt som muligt efter at have modtaget revisionens eller mindst en fjerdedel af medlemmernes anmodning herom.

Efter § 42 c, stk. 2, skal borgmesterens indkaldelse til forelæggelsen så vidt muligt udsendes til medlemmerne 4 hverdage forinden, og det fornødne materiale skal så vidt muligt være tilgængeligt 3 hverdage forinden forelæggelsen. Fristerne er ligesom fristerne i lovens § 8, stk. 4, ikke absolutte, idet det kan være nødvendigt at indkalde til forelæggelsen med kortere frist end 4 dage. Dette kan eksempelvis være tilfældet, hvis der skal afholdes møde i økonomiudvalget eller kommunalbestyrelsen, hvor revisionens beretning skal behandles, umiddelbart efter revisionens anmodning til borgmesteren om at forelægge en beretning for

kommunalbestyrelsen. Der henvises til lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 365 f.

6.2.1.3. Det til sagernes bedømmelse fornødne materiale

Bestemmelsen i § 8, stk. 4, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelser er som anført ovenfor bl.a. udtryk for den almindelige kommunalretlige grundsætning, at en sag, der behandles af kommunalbestyrelsen, skal være således oplyst, at der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag.

Spørgsmål om, hvorvidt der foreligger tilstrækkelige oplysninger i en sag, afgøres inden for vide rammer endeligt af kommunalbestyrelsen. Dette sker ved almindelig flertalsbeslutning. Det beror således på kommunalbestyrelsens beslutning, hvilke oplysninger og undersøgelser der skal fremskaffes til brug for behandlingen af en sag. Se Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 1. april 2003, j.nr. 2003-2070/207-1.

Det er efter § 31, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse borgmesteren, der drager omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer.

Borgmesteren kan ikke undlade at sætte en sag på dagsordenen med den begrundelse, at vedkommende finder, at der bør tilvejebringes yderligere oplysninger. Borgmesteren vil derimod normalt være forpligtet til at gøre kommunalbestyrelsen opmærksom på, at der efter vedkommendes opfattelse ikke foreligger et tilstrækkeligt 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.

Officialprincippet er ikke et redskab, det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem kan påberåbe sig over for borgmesteren eller kommunalbestyrelsen, når medlemmet ønsker bestemt materiale eller oplysninger tilvejebragt. Princippet fastsætter imidlertid en ramme for kommunalbestyrelsens skøn over, hvilket oplysningsgrundlag det er nødvendigt at indhente. Kommunalbestyrelsens eventuelle manglende overholdelse heraf vil kunne påses af tilsynsmyndighederne og af ankeinstanser.

Hvis et medlem mener, at det foreliggende materiale er utilstrækkeligt som beslutningsgrundlag, må medlemmet fremsætte forslag om, at der tilvejebringes nærmere angivne yderligere oplysninger, eller at sagen undergives (forny)et udvalgsbehandling med henblik på at få besluttet sagen. Såfremt et sådant procedureforslag forkastes, må den pågældende i givet fald stemme imod eller undlade at stemme for beslutningen med den begrundelse, at beslutningsgrundlaget er utilstrækkeligt, samt forlange at få tilført beslutningsprotokollen en bemærkning herom, jf. § 13, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse. Se Indenrigsministeriets udtalelser af 5. januar 1982, j.nr. 1981/123/0100-115 og 27. juni 1991, j.nr. 1991/1073/1400-1.

Efter lovens § 13, stk. 2, kan medlemmet ved sager, der fremsendes til kommunalbestyrelsen eller en anden myndighed, kræve, at modtageren samtidig gøres bekendt med indholdet af protokollen og eventuelt ledsage denne af en begrundelse for sit standpunkt.

Til det fornødne materiale til en sags oplysning hører normalt, at der indhentes en erklæring fra det eller de ansvarlige stående udvalg, inden kommunalbestyrelsen træffer beslutning i sagen. Dette er en følge af udvalgenes varetagelse af den umiddelbare forvaltning. Se Indenrigsministerens besvarelse af 5. januar 1999 af et folketingssspørgsmål.

Kravet om udvalgsbehandling indebærer, at kommunalbestyrelsen som udgangspunkt ikke kan træffe beslutning om at efterkomme eller afvise et forslag, uden at der foreligger erklæring fra det eller de relevante udvalg. Kommunalbestyrelsen vil derimod godt kunne træffe en proceduremæssig beslutning om et forslag, uden at udvalgs erklæring foreligger, herunder om at henvise forslaget til udvalgsbehandling eller indhente supplerende oplysninger. En udvalgsindstilling kræves således normalt ikke for, at der foreligger et tilstrækkeligt grundlag for at træffe en sådan proceduremæssig beslutning.

En kommunalbestyrelse kan kun undlade at forelægge en sag for et stående udvalg, hvis det er åbenbart, at der ikke herved kan tilføres sagen nye, relevante oplysninger, eller hvis sagen er af hastende karakter.

Det følger af § 18, stk. 2, at økonomiudvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske og almindelige administrative forhold, inden sagen forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning. Kommunalbestyrelsen vil derfor normalt heller ikke kunne træffe beslutning i sådanne sager, medmindre økonomiudvalgets erklæring foreligger.

Hvilket materiale der er fornødent for, at kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning i en sag, beror i øvrigt på en konkret vurdering af den pågældende sagstype og den individuelle sag. Afgørelsen heraf træffes som nævnt inden for vide rammer af kommunalbestyrelsen.

Som et eksempel fra praksis kan nævnes, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet har udtalt, at et høringssvar i en sag om uansøgt afskedigelse af en ansat i kommunen som udgangspunkt vil være en del af det nødvendige oplysningsgrundlag i kommunalbestyrelsens behandling af sagen, såfremt parten vælger at afgive et høringssvar. Baggrunden er, at et høringssvar normalt vil være af væsentlig betydning for vurderingen af afskedigelsessagen, idet det vil indeholde partens oplevelse af de faktiske omstændigheder og eventuelt partens bemærkninger til sagens retlige grundlag. Der henvises til Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 8. oktober 2010, j.nr. 1005371.

6.2.1.3.1. Regler om særlige krav til materiale

Forslaget til kommunens årsbudget skal efter § 37 i lov om kommunernes styrelse udarbejdes af økonomiudvalget, der indhenter bidrag fra de stående udvalg, jf. lovens § 21, stk. 3.

Efter det kommunale budget- og regnskabssystem, som er fastsat med hjemmel i lov om kommunernes styrelse, skal der forinden vedtagelsen af kommunens årsbudget, ud over selve budgetforslaget, foreligge visse oversigter, der ud over at tjene til offentlighedens oplysning om indholdet af budgetforslaget også udgør en del af grundlaget for kommunalbestyrelsens beslutning. Dette omfatter en bevillingsoversigt, takstoversigt og flerårsoversigt.

Flerårsoversigten, som skal omfatte samtlige indtægter og udgifter, ligesom der skal være balance for hvert af årene, vedtages af kommunalbestyrelsen sammen med årsbudgettet, jf. § 38 i lov om kommunernes styrelse og § 3, stk. 1, i budget- og regnskabsbekendtgørelsen.

Bevillingsafgivelsen i budgettet kommer konkret til udtryk i den til budgettet knyttede bevillingsoversigt samt i budgetbemærkningerne.

Der skal om hver enkelt bevilling fremgå:

- Hvilket udvalg (eller hvilken administrativ enhed) bevillingen er givet til.
- Hvilket område eller hvilke aktiviteter bevillingen omfatter, afgrænset ud fra konto-planen.
- Hvilket beløb bevillingen lyder på
- Hvilke forbehold og betingelser, der eventuelt gælder for bevillingens udnyttelse.

Der henvises til kapitel 5.2.3., 5.2.6. og 6.0. i Budget- og Regnskabssystem for kommuner.

Efter § 40 i lov om kommunernes styrelse er bevillingsmyndigheden hos kommunalbestyrelsen. Foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er bevilget i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, må med enkelte undtagelser, som fremgår af bestemmelsen, ikke iværksættes, før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling. Overskridelse af en drifts- eller anlægsbevilling eller af et i budgettet opført rådighedsbeløb kræver således en tillægsbevilling fra kommunalbestyrelsen.

Efter § 40, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse skal enhver tillægsbevilling angive, hvorledes den bevilgede udgift skal dækkes. Bestemmelsen er en følge af, at årsbudgettet er et samlet drifts-, anlægs- og kapitalbudget, således at kommunalbestyrelsen allerede ved vedtagelsen af årsbudgettet har foretaget en samlet vurdering af de forskellige drifts-, anlægs- og kapitaludgifter og besluttet, hvorledes udgifterne skal dækkes. Kravene til detaljeringsniveauet for angivelsen af, hvorledes den ved en tillægsbevilling bevilgede udgift skal dækkes, afhænger af, hvilket bevillingsniveau kommunalbestyrelsen har valgt i budgettet, jf. herom kapitel 6.2. i Budget- og Regnskabssystem for kommuner.

Den kommunale styrelseslovgivning indeholder ikke i øvrigt krav om, at bestemte oplysninger skal foreligge for, at kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning i bestemte kategorier af sager.

Opgavelovgivningen kan stille særlige krav til, hvilket materiale der skal foreligge. Det kan således følge af lovgivningens materielle krav til de kommunale beslutninger, at visse oplysninger skal foreligge, før der kan træffes beslutning.

Som et eksempel på materiale, der skal foreligge for, at kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning, kan nævnes, at en lokalplan efter planlovens § 16, jf. lovbekendtgørelse nr. 937 af 24. september 2009 med senere ændringer, skal ledsages af en redegørelse for, hvordan planen forholder sig til kommuneplanen og øvrig planlægning for området. Redegørelsen skal indeholde visse nærmere angivne oplysninger. Det kan således ikke antages, at kommunalbestyrelsen lovligt kan vedtage en lokalplan uden, at den nævnte redegørelse foreligger.

6.2.2. Indkaldelse af udvalg samt udsendelse af dagsorden for og tilgængeliggørelse af sagsmateriale til udvalgsmøder

6.2.2.1. Indkaldelse af udvalgsmøder

Lov om kommunernes styrelse § 20, stk. 1, fastsætter, at økonomiudvalget og de stående udvalg, skal træffe beslutning om, hvornår og hvor udvalgets møder skal afholdes, og at den mødeplan af ethvert medlem af udvalget kan indbringes for kommunalbestyrelsen. Bestemmelsen har til formål at lette udvalgsmedlemmernes arbejdstilrettelæggelse og koordineringen med arbejdet i kommunalbestyrelsen.

Retten til at kræve mødeplanen forelagt kommunalbestyrelsen indebærer, at kommunalbestyrelsen vil være forpligtet til at tage stilling til planen, og bestemmelsen yder en vis sikkerhed mod, at der – uden tvingende grunde – fastsættes mødetidspunkter, som er uhensigtsmæssige for et mindretal i udvalget.

Mødeplanen er bindende, således at den som udgangspunkt kun kan ændres ved enighed i udvalget, men afskærer ikke afholdelsen af ekstraordinære møder, jf. nedenfor.

Loven indeholder ikke bestemmelser om, hvor tit udvalgene skal holde møder. Imidlertid forudsætter loven, at kommunalbestyrelsens beslutninger normalt skal være forberedt ved behandling i vedkommende stående udvalg, jf. kapitel 6.2.1.3. Derfor vil det normalt være nødvendigt at holde mindst ét udvalgsmøde hver måned. Se kapitel 6.2.1.1.1. om kommunalbestyrelsens mødefrekvens.

Som reglen i § 8, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse skal forstås, jf. kapitel 6.2.1.3., skal udvalgsindstillingerne så vidt muligt være tilgængelige for kommunalbestyrelsens medlemmer senest 3 hverdage inden mødet i kommunalbestyrelsen. Møder i udvalg, som skal indgive indstilling til kommunalbestyrelsen, skal derfor så vidt muligt afholdes i så god tid, at en sådan tilgængeliggørelse er mulig. Der henvises til lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 204.

Ekstraordinære møder kan indkaldes på udvalgsformandens initiativ, når vedkommende finder det fornødent. Herudover kan et flertal i udvalget pålægge formanden at indkalde til et ekstraordinært møde. Et mindretal har ikke en tilsvarende ret.

Det er udvalgsformanden, der indkalder udvalgsmøderne, jf. § 20, stk. 1, 2. pkt., i hvilken forbindelse der må gælde samme krav som til indkaldelsen af kommunalbestyrelsen, jf. kapitel 6.2.1.1.1. Indkaldelse omfatter fastsættelse af tid og sted for ekstraordinære møder. Se kapitel 6.2.2.2. om udsendelse af dagsorden.

6.2.2.2. Udsendelse af dagsorden for og tilgængeliggørelse af materiale til udvalgsmøder

Efter § 20, stk. 3, 3. pkt., skal der før udvalgsmødet fremsendes en dagsorden til udvalgets medlemmer. Bestemmelsen er indsat ved lov nr. 1092 af 29. december 1997, idet loven ikke forud herfor indeholdt en forpligtelse til at udsende udvalgsdagsordener. Af lovbemærkningerne til bestemmelsen (L 17, 1997-98, 1. samling) fremgår følgende:

Kapitel 6

5BFrister for udsendelse og tilgængeliggørelse af dagsorden for sagsmateriale til kommunalbestyrelses- og udvalgsmøder og indkaldelse til ekstraordinære møder

"Med bestemmelsen lovfæstes det, at der skal udsendes en dagsorden til udvalgenes medlemmer. Det er udvalgene, der fastsætter den endelige dagsorden. De dagsordener, der udsendes af udvalgsformanden, vil derfor - ligesom de dagsordener, der udsendes af borgmesteren til møder i kommunalbestyrelsen - have karakter af udkast til dagsordener."

Bestemmelsen i lovens § 20, stk. 3, 1. pkt., hvorefter udvalgene selv fastsætter deres forretningsorden, giver udvalgene mulighed for at beslutte om materiale til møderne skal udsendes til medlemmerne eller stilles til rådighed på anden vis. Sådant materiale kan også omfattes af kommunalbestyrelsens beslutning om, at det kun stilles til rådighed elektronisk, jf. lovens § 8 a og kapitel 6.2.4.2.

Loven indeholder ikke en frist for udsendelsen af udkast til dagsorden, og der er heller ikke regler i loven om frister for forelæggelse eller udsendelse af det fornødne materiale til udvalgets bedømmelse af sagerne.

Almindelige kommunalretlige grundsætninger som nævnt under kapitel 6.2.1.2.2. antages at indebære, at udvalgsmedlemmerne skal have dagsordenen og det fornødne materiale til sagernes bedømmelse, så de har rimelig tid til at forberede deres stillingtagen. Der henvises til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 207.

Det må således antages at følge af bestemmelsen i § 20, stk. 3, om udsendelse af dagsorden, at udvalg ikke imod et medlems protest kan behandle en sag, der ikke er optaget på dagsordenen, medmindre sagen ikke tåler opsættelse eller det er åbenbart, at der umiddelbart kan tages stilling til sagen.

Foreligger det nødvendige sagsmateriale ikke til udvalgets behandling af en sag, må det ligeledes antages, at udvalget ikke kan behandle sagen, medmindre sagen ikke tåler opsættelse eller det er åbenbart, at der umiddelbart kan tages stilling til sagen.

Ved vurderingen af, om lovgivningen vedrørende udsendelse af dagsorden og fremlæggelse eller udsendelse af mødemateriale er tilsidesat, må der således ligesom for kommunalbestyrelsens møder lægges vægt på såvel sagens karakter som på karakteren og omfanget af det oplysningsmateriale, der har foreligget for sent og karakteren og omfanget af det oplysningsmateriale, som i øvrigt er tilgængeligt til brug for kommunalbestyrelsens møde. Der henvises nærmere til kapitel 6.2.1.2.2. ovenfor.

For så vidt angår kravene til det materiale, som skal være til stede, for at udvalget har det fornødne grundlag for at behandle en sag, kan der henvises til det ovenfor kapitel 6.2.1.3. anførte vedrørende materiale til kommunalbestyrelsens møder.

I forlængelse heraf bemærkes, at der normalt til grund for udvalgets materielle stillingtagen til en sag foreligger en indstilling fra forvaltningen, men at der ikke er noget krav herom.

Endvidere vil det ved vurderingen af, om det fornødne materiale for udvalgets stillingtagen til en sag foreligger, kunne være af betydning, om udvalget skal træffe den endelige beslutning i sagen, eller om udvalget skal afgive indstilling i sagen til kommunalbestyrelsen. Det vil således afhænge af karakteren af henholdsvis de manglende og de foreliggende oplysninger i

sagen og sagens karakter efter omstændighederne, herunder hvis sagen er hastende, kunne anses forsvarligt, at et udvalg afgiver indstilling til kommunalbestyrelsen i en sag, selv om visse oplysninger, der må anses fornødne for, at der kan træffes endelig beslutning i sagen, mangler, når disse oplysninger vil blive forelagt for kommunalbestyrelsen, og udvalget tager forbehold i den forbindelse.

Det tilkommer i første række udvalgets flertal at beslutte, hvilket materiale der udgør det fornødne grundlag for en udvalgsbeslutning, jf. kapitel 6.2.1.3. ovenfor.

Et udvalgsmedlem, der ikke mener, at der er det fornødne grundlag for en udvalgsbeslutning i en sag, må svarende til, hvad der gælder i kommunalbestyrelsen, fremsætte forslag om at nærmere angivne oplysninger tilvejebringes, og såfremt dette forkastes, stemme imod beslutningen eller undlade at stemme med den begrundelse, at sagen ikke er tilstrækkeligt oplyst, og anmode om at få sin mening tilført udvalgets beslutningsprotokol, jf. § 20, stk. 3, 6. pkt., i lov om kommunernes styrelse. Efter bestemmelsens 7. og 8. pkt., kan medlemmet ved sager der fremsendes til kommunalbestyrelsen eller en anden myndighed, kræve, at modtageren samtidig gøres bekendt med indholdet af protokollen og eventuelt ledsage den af en begrundelse for sit standpunkt.

Et udvalgsmedlem, der ikke mener, at der har været det fornødne grundlag for en udvalgsbeslutning i en sag, hvis udvalgsbehandling vedkommende har deltaget i, vil efter lovens § 23 endvidere kunne standse beslutningens udførelse ved til beslutningsprotokollen at erklære, at vedkommende ønsker sagen indbragt for kommunalbestyrelsen. Dette forpligter kommunalbestyrelsen til at træffe en afgørelse i sagen, der i det mindste skal tage stilling til, om udvalgets beslutning skal udføres.

6.2.3. Kommunalbestyrelsesmedlemmernes adgang til indsigt i forvaltningen

6.2.3.1. Sagsindsigt efter § 9 i lov om kommunernes styrelse

Bestemmelsen i § 9 er indføjet i loven ved lov nr. 380 af 14. juni 1995, der bygger på betænkning 1271/1994 om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår. Bestemmelsen lovfæstede den allerede eksisterende adgang til sagsindsigt. § 9, stk. 2, er ændret ved lov nr. 381 af 28. maj 2003 på baggrund af betænkning 1425/2002 om indsigt i den kommunale administration. Ændringen indebar, at der ikke længere stilles krav om, at en begæring om sagsindsigt skulle angive den sag eller det materiale i en sag, som ønskedes gennemset.

Efter § 9, stk. 1, har ethvert medlem af kommunalbestyrelsen som led i sit hverv ret til at gennemse sagsmateriale, der i endelig form foreligger i kommunens administration.

Anmodning om sagsindsigt indgives efter § 9, stk. 2, til borgmesteren som øverste daglige leder af kommunens administration. Borgmesterens afgørelse herom kan indbringes for kommunalbestyrelsen.

Retten til sagsindsigt omfatter materiale, der foreligger i endelig form i kommunes administration på det tidspunkt, hvor begæringen ekspederes. Retten omfatter således ikke notater eller

andre dokumenter, der endnu ikke er endeligt udformet. Sagsmateriale, der befinder sig på kommunens institutioner mv., er også omfattet.

Retten til sagsindsigt omfatter også dokumenter og oplysninger, der er undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen, herunder interne notater mv.

Retten til sagsindsigt omfatter også fortrolige oplysninger, der ellers ikke eller kun i begrænset omfang kan videregives til andre. Bestemmelsen viger dog for regler i anden lovgivning om videregivelse af sådanne oplysninger.

Retten til sagsindsigt knytter sig til hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem, og baggrunden for denne ret er navnlig, at kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed, jf. herved § 2, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, hvorefter kommunens anliggender styres af kommunalbestyrelsen. Det anførte gælder, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen, jf. lovens § 1, stk. 2.

Retten til sagsindsigt har således til formål at give det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem den adgang til informationer om kommunens anliggender, som er nødvendige for, at den pågældende kan varetage sit hverv som kommunalbestyrelsesmedlem, herunder udfylde den kontrolfunktion, som er forbundet med, at det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem er medansvarligt for den kommunale forvaltning. Sagsindsigt skal således ses i sammenhæng med det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems adgang til at indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender for kommunalbestyrelsen, jf. den såkaldte initiativret i § 11 i lov om kommunernes styrelse. Det gælder både sager, der aktuelt er under behandling i et udvalg eller i den kommunale administration, og andre sager.

Derfor fastsætter § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, at retten til sagsindsigt er en ret, som det enkelt kommunalbestyrelsesmedlem har *som led i varetagelsen af sit hverv*. Betingelsen indebærer, at det materiale, der begæres sagsindsigt i, skal vedrøre en sag, som vil kunne indbringes for kommunalbestyrelsen som kompetent organ.

Hvor det særligt følger af lovgivningen, at en sag, som behandles i kommunen, ikke kan indbringes for kommunalbestyrelsen, jf. ovenfor vedrørende § 1, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, har et kommunalbestyrelsesmedlem således ikke ret til sagsindsigt i sagen efter § 9 i lov om kommunernes styrelse. Indtil 1. januar 2010 kunne sager om hjælp på det sociale område til enkeltpersoner således ikke indbringes for kommunalbestyrelsen, og sager herom var derfor – uanset at de vedrørte kommunens anliggender – ikke omfattet af kommunalbestyrelsesmedlemmernes ret til sagsindsigt efter § 9 i lov om kommunernes styrelse. Medlemmer af det stående udvalg, som varetog sager om hjælp til enkeltpersoner, havde dog som led i varetagelsen af dette hverv ret til sagsindsigt.

Når bortses fra materiale i sager, hvor kommunalbestyrelsens behandling af en sag er afskåret ved lov, er det det klare udgangspunkt, at alt materiale, der foreligger i endelig form i kommunen, er omfattet af et kommunalbestyrelsesmedlems ret til sagsindsigt, idet det kan vedrøre en sag, som vil kunne indbringes for kommunalbestyrelsen, og begæringen om sagsindsigt således fremsættes som led i medlemmets hverv.

I den forbindelse må formålet med bestemmelsen om sagsindsigt tillægges væsentlig betydning. Retten til sagsindsigt skal bidrage til kommunalbestyrelsesmedlemmets varetagelse af sit hverv som medansvarligt for alle kommunens dispositioner og gøre medlemmet i stand til effektivt at føre kontrol med den kommunale administration i det omfang, vedkommende finder det nødvendigt og ønskeligt. Retten skal endvidere understøtte medlemmets muligheder for gennem sit hverv at øve indflydelse på alle kommunens anliggender. Medlemmet skal derfor have adgang til at se alt sagsmateriale, der vedrører kommunens anliggender, herunder f.eks. oplysninger i enkeltsager, generelle sager og kommunens praksis inden for et bestemt administrationsområde. Bestemmelsen om sagsindsigt må derfor ikke fortolkes snævert, og det er ikke en forudsætning for meddelelse af sagsindsigt, at kommunalbestyrelsesmedlemmet oplyser, hvilken sag vedkommende har til hensigt eller overvejer at rejse i kommunalbestyrelsen, eller på hvilken måde anmodningen om sagsindsigt i øvrigt indgår som et led i det pågældende kommunalbestyrelsesmedlems varetagelse af sit hverv.

Efter § 9, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse kan borgmesteren ud over de sjældne tilfælde, hvor anmodningen om sagsindsigt ikke er omfattet af § 9, stk. 1, idet den ikke fremsættes som led i kommunalbestyrelsesmedlemmets varetagelse af sit hverv, begrænse retten til sagsindsigt, når det er nødvendigt af hensyn til sagernes ekspedition, eller når en adgang til sagsindsigt i øvrigt vil være forbundet med uforholdsmæssigt store vanskeligheder.

Borgmesterens afgørelser om afslag på sagsindsigt kan indbringes for kommunalbestyrelsen.

Borgmesteren – og eventuelt kommunalbestyrelsen – vil med hjemmel i § 9, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse alene kunne afslå eller begrænse sagsindsigt ud fra hensyn, der er sagligt begrundet i de forhold, som er nævnt i bestemmelsen. En begrænsning kan ske i tilfælde, hvor en sags ekspedition ikke kan afvente kommunalbestyrelsesmedlemmets gennemgang, eller hvor det vil være forbundet med uforholdsmæssigt store vanskeligheder at fremskaffe materialet, f.eks. hvis der er tale om ældre akter eller det kræver et meget stort ressourceforbrug.

Der henvises herved til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 97.

Efter § 9, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse har kommunalbestyrelsesmedlemmet ret til at få tilsendt kopi af sagsmateriale, den pågældende har ret til sagsindsigt i. Kommunalbestyrelsen kan dog fastsætte nærmere retningslinjer for udøvelsen af denne ret, herunder begrænsninger i retten hertil, når dette findes nødvendigt. Kommunalbestyrelsens begrænsning af retten til at modtage kopi kan ske ved fastsættelse af generelle retningslinjer eller konkret, typisk hvis kopiering vil være meget ressourcekrævende.

Kommunalbestyrelsens adgang til efter § 8 a i lov om kommunernes styrelse at træffe beslutning om elektronisk formidling af materiale til medlemmerne omfatter materiale, hvori medlemmerne efter § 9 har ret til sagsindsigt eller kopi. Se nærmere kapitel 6.2.4.2.

6.2.3.2. Retten til at modtage dagsordener, udskrifter af beslutningsprotokoller samt sagsmateriale fra andre udvalg, jf. § 20, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse

Efter § 20, stk. 6, har ethvert medlem af kommunalbestyrelsen med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, ret til efter anmodning at få tilsendt dagsordener og udskrifter af beslutningsprotokoller, der udsendes til medlemmer af udvalg, som den pågældende ikke selv er medlem af. Efter anmodning i det enkelte tilfælde har medlemmet også ret til sagsmateriale i samme omfang som udvalgets medlemmer.

Bestemmelsen, der alene omfatter økonomiudvalget og de stående udvalg, giver det enkelte medlem mulighed for at følge med i, hvad der foregår i de udvalg, som vedkommende ikke selv er medlem af, og efter anmodning kan medlemmet modtage det samme materiale om en sag, som udvalgsmedlemmerne modtager.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med § 9 i lov om kommunernes styrelse om medlemmernes ret til sagsindsigt, jf. kapitel 6.2.3.2. Uanset henvisningen i § 20, stk. 6, til reglerne om tavshedspligt kan et medlem således få indsigt i alt sagsmateriale, herunder fortrolige oplysninger, der foreligger i endelig form i kommunens administration, om en udvalgssag, der kan forelægges kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsens adgang til efter § 8 a i lov om kommunernes styrelse at træffe beslutning om elektronisk formidling af materiale til medlemmerne omfatter materiale, som medlemmerne efter § 20, stk. 6, har ret til at få tilsendt. Se nærmere kapitel 6.2.4.2.

6.2.3.3. Ret til oplysninger som følge af initiativretten efter § 11 i lov om kommunernes styrelse

Efter § 11, stk. 1, 1. pkt., kan et medlem af kommunalbestyrelsen for denne indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender samt fremsætte forslag til beslutninger herom.

Bestemmelsen giver et medlem ret til at få en sag optaget på dagsordenen for et kommunalbestyrelsesmøde, men ikke et krav på, at kommunalbestyrelsen realitetsbehandler sagen.

Der kan fastsættes en frist for optagelse af sager på dagsordenen. Efter normalforretningsordenens § 3, stk. 1, skal anmodning om optagelse af en sag på dagsordenen således indgives senest 8 dage forud for et ordinært møde. Loven indeholder ikke en tilsvarende initiativret i udvalg, men udvalget kan vælge at fastsætte en sådan i sin forretningsorden.

Bestemmelsen i § 11, stk. 1, 1. pkt., giver i et vist omfang et medlem krav på, at der tilvejebringes oplysninger om sagen. Medlemmet antages således at kunne kræve, at det ansvarlige udvalg meddeler kommunalbestyrelsen de oplysninger om bestemte anliggender inden for udvalgets område, som er nødvendige for, at kommunalbestyrelsen kan afgøre om forvaltningen er lovlig og i overensstemmelse med de rammer, som kommunalbestyrelsen har udstukket. Efter omstændighederne, herunder hvis en sag er under forberedelse, må medlemmet lade sig nøje med summariske oplysninger, f.eks. om hvordan sagen søges oplyst. Kommunalbestyrelsen har vide rammer med hensyn til at skønne over, hvornår udvalgets oplysningspligt er opfyldt, jf. kapitel 6.2.1.3. om kommunalbestyrelsens vurdering af, om der foreligger de fornødne oplysninger til at vurdere sagen.

Medlemmet har ikke – heller ikke hvis den pågældende mener at have behov herfor med henblik på eksempelvis at vurdere, om et udvalg har handlet inden for de rammer som kommunalbestyrelsen har udstukket – krav på, at udvalget tilvejebringer bestemte nye oplysninger. I så tilfælde må medlemmet stille forslag herom i kommunalbestyrelsen eller i det pågældende udvalg.

6.2.4. Kommunalbestyrelsens mulighed for at træffe beslutning om tilvejebringelse af yderligere oplysninger og bistand til medlemmerne og om elektronisk formidling af materiale.

6.2.4.1. Kommunalbestyrelsens beslutning om tilvejebringelse af yderligere oplysninger og bistand til medlemmerne

Det fremgår som nævnt i kapitel 6.2.1.2. af bestemmelsen i § 8, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse, at kommunalbestyrelsen kan beslutte, at medlemmerne skal have sagsmateriale, herunder eventuelle sagsbeskrivelser og indstillinger, tilsendt. Bestemmelsen angiver herudover, at kommunalbestyrelsen kan beslutte, hvorvidt og på hvilken måde medlemmerne kan forlange, at der til brug for behandlingen af sagerne tilvejebringes oplysninger eller ydes teknisk bistand fra administrationen.

Bestemmelsen lægger op til en generel drøftelse i kommunalbestyrelsen af medlemmernes behov for information og bistand fra administrationen. Oplysninger og bistand kan f.eks. omfatte fremsendelse af materiale til møderne ud over, hvad der allerede følger af lovens regler. Kommunalbestyrelsen vil eksempelvis kunne beslutte, at der skal foreligge bestemte dokumenter eller oplysninger forud for kommunalbestyrelsens møder, og den vil kunne fastsætte længere frister herfor end dem, som følger af lovgivningen.

Det er herved forudsat, at alle medlemmer har lige adgang til oplysningerne, jf. dog kapitel 6.2.4.2. om kommunalbestyrelsens mulighed for efter lovens § 8 a at beslutte, at materiale kun udsendes elektronisk, og de betingelser, der gælder herfor.

6.2.4.2. Kommunalbestyrelsens mulighed for at træffe beslutning om elektronisk formidling af materiale

Efter § 8 a i lov om kommunernes styrelse kan kommunalbestyrelsen beslutte, at materiale, som skal være tilgængeligt for eller sendes til et eller flere medlemmer af kommunalbestyrelsen, kun formidles elektronisk, dvs. via internettet og en såkaldt "byrådsportal" eller lignende.

Bestemmelsen kræver, at kommunalbestyrelsen i den forbindelse enten godtgør medlemmernes udgifter til det fornødne udstyr mv. eller stiller dette udstyr mv. til rådighed for medlemmerne. Det fornødne udstyr mv. omfatter også, at medlemmer af kommunalbestyrelsen, som ikke umiddelbart er i stand til at anvende IT i et omfang, som må anses for nødvendigt i forhold til formålet, modtager vejledning og oplæring, herunder f.eks. i form af kurser.

Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om elektronisk formidling efter § 8 a med almindeligt flertal, jf. lovens § 11, stk. 3. Det enkelte medlem har ikke ret til at modsætte sig en sådan beslutning. En beslutning efter § 8 a indebærer, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne ikke har ret til at få materialet stillet til rådighed på anden måde end ved elektronisk formidling,

dvs. ved at få tilsendt en kopi eller ved at kunne møde op i forvaltningen og læse dokumenterne.

Det er dog forudsat, at bestemmelsen ikke anvendes i tilfælde, hvor det er umuligt for et kommunalbestyrelsesmedlem – for eksempel på grund af et handicap – at modtage materiale, der formidles i elektronisk form. Kommunerne skal i forbindelse med en beslutning efter § 8 a være særligt opmærksomme på behovet for tilgængelighed for alle brugere af informationer.

Alt materiale, der skal udsendes til eller stilles til rådighed for et, flere eller alle kommunalbestyrelsens medlemmer, er omfattet af bestemmelsen i lovens § 8 a, jf. herved henvisningerne til bestemmelsen i de enkelte afsnit ovenfor vedrørende materiale, der efter loven skal stilles til rådighed for eller sendes til alle eller enkelte medlemmer. Kommunalbestyrelsen kan således træffe beslutning efter § 8 a for alt materiale, der skal være tilgængeligt for eller sendes til et eller flere medlemmer af kommunalbestyrelsen, eller alene for nogle kategorier af materiale, herunder f.eks. mødemateriale.

Lovgivningen er ikke til hinder for, at kommunen stiller sagsmateriale til rådighed for kommunalbestyrelsesmedlemmerne elektronisk, selv om kommunalbestyrelsen ikke træffer beslutning efter § 8 a i lov om kommunernes styrelse om elektronisk formidling. I så fald er kommunalbestyrelsesmedlemmerne ikke forpligtede til at modtage materialet elektronisk, og kommunalbestyrelsen er ikke forpligtet til at godtgøre medlemmernes udgifter til det fornødne udstyr mv. eller stille dette udstyr mv. til rådighed for medlemmerne.

6.3. Udvalgets overvejelser

6.3.1. Overvejelser om ændring af de almindelige regler om udsendelse af dagsorden og tilgængeliggørelse af mødemateriale til kommunalbestyrelsen

6.3.1.1. Ændring af de almindelige regler om frister

6.3.1.1.1. Fristernes længde

Jo længere fristerne for formidling af dagsorden og materiale til kommunalbestyrelsens møder er, des længere har det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem til at forberede sig på sagerne behandling. Over for hensynet til den enkeltes forberedelsestid står hensynet til forvaltningens og udvalgenes mulighed for at forberede sagerne til kommunalbestyrelsen. Forlængelse af fristerne for formidling til medlemmerne vil indebære, at den tid, som er til rådighed til forvaltningens indhentelse af oplysninger og udarbejdelse af materiale og til udvalgenes forberedelse af sagerne til kommunalbestyrelsen imellem hvert af dennes møder, forkortes tilsvarende.

Udvalget finder, at det er af stor betydning, at forvaltningen generelt har tid til at forberede sagerne, idet dette bør tjene til at sikre både, at de fornødne oplysninger foreligger, og at de foreligger i en form, så uvæsentlige oplysninger og materiale så vidt muligt er sorteret fra, og som i øvrigt gør sagerne så nemt overskuelige som muligt for kommunalbestyrelsens med-

lemmer. Der bør således fra forvaltningens side være fokus på en hensigtsmæssig og brugervenlig forelæggelse af sagerne for udvalg og kommunalbestyrelse, og den tid, som er til rådighed til forvaltningens forberedelse af sagerne, bør give mulighed for at opfylde kravene hertil.

Samtidig kan det efter udvalgets opfattelse ikke antages, at 4 dage generelt er for kort tid til at give kommunalbestyrelsens medlemmer en rimelig tid til at forberede sagerne. Dette gælder ikke mindst, når de præsenteres i en overskuelig, hensigtsmæssig og brugervenlig form.

Efter den gældende regel er der én dags forskel mellem fristen for udsendelse af dagsorden og tilgængeliggørelse af materiale. Et udkast til dagsorden, der udsendes uden det materiale, hvoraf det nærmere indhold af sagerne fremgår, vil imidlertid kun have begrænset værdi for kommunalbestyrelsens medlemmer. Det er efter udvalgets opfattelse rimeligt fortsat at kræve, at oplysning om, hvilke sager som skal behandles, udsendes til medlemmerne senest 4 dage før mødet. Derfor finder udvalget umiddelbart ikke, at der er nogen grund til i fremtiden at gøre forskel på fristernes længde.

På denne baggrund er det udvalgets opfattelse, at fristen for formidling af dagsorden og det fornødne materiale til sagernes bedømmelse bør fastsættes til 4 dage før kommunalbestyrelsens møde.

6.3.1.1.1.1. Hverdage eller arbejdsdage?

Ifølge lov om offentlighed i forvaltningen (lov nr. 606 af 12. juni 2013), er lovens frister for myndighedernes behandling af aktindsigtsbegæringer og remonstration samt klagebehandling i sådanne sager, fastsat i arbejdsdage og ikke i hverdage. Fristerne omfatter således – i modsætning til frister fastsat i hverdage – ikke lørdage.

Udvalget har på denne baggrund overvejet, om fristerne for formidling af dagsorden og mødemateriale til kommunalbestyrelsens medlemmer også bør fastsættes i arbejdsdage i stedet for som i hidtil i hverdage. Udvalget har dog ikke fundet grundlag for at anbefale en sådan ændring.

Udvalget har herved lagt vægt på, at den omhandlede frist ikke er en frist for en myndigheds behandling af en sag, men angår medlemmernes tid til at forberede sig til et møde, og at medlemmerne selv tilrettelægger, hvornår og hvordan de vil forberede sig. Herudover har udvalget lagt vægt på, at en frist i arbejdsdage i tilfælde, hvor fristen strækker sig hen over en weekend, reelt vil indebære en forlængelse af fristen med en dag. Se tillige kapitel 6.3.1.2. om fristen for vedtagelse af udvalgsindstilling forinden sagens behandling i kommunalbestyrelsen.

På denne baggrund er det udvalgets anbefaling, at fristerne for formidling af dagsorden og materiale til kommunalbestyrelsens møder generelt fastsættes til 4 hverdage før mødet. Vedrørende metoden for formidling af materialet og beregning af fristen henvises til kapitel 6.3.1.3.

6.3.1.1.2. Karakteren af fristen for formidling af dagsorden og sagsmateriale til kommunalbestyrelsen – skal fristen være absolut?

Fristerne i § 8, stk. 4, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse kan fraviges, når beslutningen er uopsættelig eller det er åbenbart, at der umiddelbart kan tages stilling til sagen. En sag kan altså være af en sådan karakter - hastende eller enkel - at kravene til, hvornår det fornødne materiale skal foreligge, slækkes i forhold til lovens frister, jf. ordene "så vidt muligt" i lovtæksten. Fristerne kan endvidere fraviges i tilfælde, hvor der er enighed i kommunalbestyrelsen herom. Se nærmere kapitel 6.2.1.2.

Det er alene for sen formidling af dagsordenen eller *det fornødne materiale* til sagens bedømmelse, der kan begrunde, at en sag udsættes. Det er kommunalbestyrelsen, der inden for vide rammer vurderer, hvad dette materiale er. Se ovenfor kapitel 6.2.1.2.2. og 6.2.1.3.

Om lovgivningen er overholdt i et tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har truffet beslutning i en sag, selv om fristerne i § 8, stk. 4, 1. pkt., ikke er overholdt, er en retlig vurdering. Spørgsmål herom vil kunne indbringes for det kommunale tilsyn, jf. herved de udtalelser, som er nævnt ovenfor i kapitel 6.2.1.2.2.

Udvalget har foretaget en vurdering af behovet for og hensigtsmæssigheden af, at fristerne kan fraviges i de tre kategorier af tilfælde, som er nævnt ovenfor:

Enighed i kommunalbestyrelsen om at fravige fristen

For så vidt angår tilfælde, hvor der er enighed i kommunalbestyrelsen om at fravige lovens frist, er det udvalgets opfattelse, at der ikke er noget væsentligt hensyn, der taler for at kræve, at fristen alligevel skal overholdes eller i øvrigt at skærpe kravene til, hvad der kræves for, at fristen kan fraviges.

Udvalget lægger herved vægt på, at fristen for formidling af dagsorden og det til sagernes bedømmelse fornødne materiale har til formål at beskytte mindretal i kommunalbestyrelsen. Hvis alle medlemmer finder, at der har været rimelig tid til at forberede sagen, falder således begrundelsen for reglen væk.

Udvalget finder også, at det er hensigtsmæssigt fortsat at kræve, at et medlem, der ikke mener, at der har været rimelig tid til at forberede sagen, må stemme imod forslaget eller undlade at stemme med denne begrundelse og samtidig forlange begrundelsen tilført beslutningsprotokollen. Herved gøres det klart, at der ikke var enighed om at træffe beslutning i sagen, mens det i sager, hvor der ikke foreligger en sådan stemmeafgivelse og protokoltilførsel, kan lægges til grund, at der har været enighed om at behandle sagen, således at der ikke efterfølgende opstår spørgsmål om beslutningens lovlighed på grund af overskridelse af fristen for formidling af materiale.

Udvalget finder således ikke, at der er grundlag for at ændre på, at fristen for formidling af dagsorden og mødemateriale kan fraviges ved enighed i kommunalbestyrelsen. Udvalget finder heller ikke, at der er grund til som noget nyt at lovgive herom, idet der er tale om en regel om mindretalsbeskyttelse, som mindretallet kan give afkald på. Imidlertid har udvalget fundet, at der kan være anledning til, at det enkelte medlems opmærksomhed henledes herpå, når fristen for formidling af materiale i en sag ikke er overholdt, jf. nedenfor kapitel 6.3.1.1.3.

Kommunalbestyrelsens flertals fravigelse af fristen i hastende sager

Der vil forekomme sager, hvor formålet med en beslutning i kommunalbestyrelsen forspildes eller kommunens interesser væsentligt tilsidesættes, hvis kommunalbestyrelsen ikke kan træffe beslutning inden for en vis tidsmæssig grænse. Dette kan være tilfældet i mange forskellige situationer. Heriblandt kan f.eks. være, at kommunalbestyrelsens flertal til et bestemt formål ønsker at afgive købstilbud på en ejendom, som andre købere også er interesserede i, og som må forventes at være solgt, hvis tilbud ikke afgives inden for kort tid, eller at kommunalbestyrelsens flertal er forpligtet til eller ønsker at afgive en udtalelse til en anden myndighed, som skal foreligge inden for en bestemt frist for, at kommunens udtalelse vil blive taget i betragtning i forbindelse med en afgørelse eller en anden disposition af væsentlig betydning for kommunen, som den anden myndighed skal træffe. Der kan også være tale om tilfælde, hvor kommunen påføres et økonomisk tab, f.eks. morarenter, gebyr eller lønudgifter, hvis beslutningen ikke træffes.

Efter udvalgets opfattelse bør et mindretal i kommunalbestyrelsen ikke kunne blokere for, at flertallet træffer beslutning i sådanne sager med den begrundelse, at det fornødne materiale til bedømmelse af sagen ikke har foreligget inden for fristen på 4 hverdage.

En afvejning af kommunens – og flertallets – interesser over for mindretallets interesser i at udsætte beslutningen, fører således efter udvalgets opfattelse til, at kommunalbestyrelsens flertal også fremover bør have mulighed for at fravige lovens frist, når sagen ikke kan udsættes.

Udvalget har i den forbindelse overvejet, om et mindretal i kommunalbestyrelsen skal kunne kræve, at der afholdes et ekstraordinært møde om en sag i tilfælde, hvor det fornødne materiale ikke har foreligget 4 hverdage før det ordinære møde, og hvor formålet med beslutningen forspildes eller kommunens interesser væsentligt tilsidesættes, hvis beslutningen i sagen udsættes til næste ordinære møde, men hvor dette ikke vil være tilfældet, hvis der i mellemtiden indkaldes til et ekstraordinært møde, i hvilken forbindelse fristen på 4 hverdage vil kunne overholdes.

Uanset bestemmelsen i lovens § 8, stk. 2, 1. pkt., hvorefter 1/3 af kommunalbestyrelsens medlemmer kan forlange et ekstraordinært møde indkaldt, antages mindretallet ikke efter de gældende regler at kunne kræve en sag udsat til et ekstraordinært møde med den begrundelse, at fristerne i § 8, stk. 4, 1. pkt., ikke er overholdt. Sidstnævnte bestemmelse om fristerne fortolkes med andre ord således, at fristerne for tilvejebringelse af materiale af kommunalbestyrelsens flertal kan fraviges i et sådant tilfælde.

Efter udvalgets opfattelse vil det være et stort indgreb i flertallets ret til at råde over sagerne og over kommunens ressourcer, hvis et mindretal kan kræve, at der indkaldes et ekstraordinært møde alene med det formål at behandle en hastende sag, som flertallet mener at have haft tilstrækkelig tid til at forberede og er klar til at træffe beslutning om. Det kan ikke udelukkes, at en sådan ret vil blive brugt af mindretallet alene for at udsætte beslutninger, som under alle omstændigheder vil blive truffet af flertallet. Hertil kommer, at de konkret foreliggende omstændigheder i sagen kan give anledning til tvivl om, hvor meget en sag haster, altså hvornår kommunalbestyrelsens beslutning skal foreligge, for at undgå en tilsidesættelse af

kommunens interesser. Der er således ikke i alle tilfælde tale om en konkret frist, og det kan derfor efter omstændighederne være vanskeligt at afgøre, om sagen kan afvente afholdelse af et ekstraordinært møde.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at fristen på 4 hverdage for formidling af det fornødne materiale til sagernes bedømmelse skal kunne fraviges af kommunalbestyrelsens flertal, når sagen ikke kan udsættes til næste ordinære møde i kommunalbestyrelsen.

Årsagerne til, at en sag ikke kan udsættes, må som udgangspunkt være udefrakommende, dvs. at det ikke skyldes interne forhold i kommunen, at materialet ikke har foreligget i den fornødne tid. Selv om behovet for forelæggelsen af en sag opstår før udløbet af fristen, kan det imidlertid være praktisk umuligt at forberede og forelægge sagen for kommunalbestyrelsen, således at fristen kan overholdes. Kommunalbestyrelsens flertal vil derfor godt kunne fravige fristen, selv om det før fristens udløb har været klart, at sagen skulle forelægges.

Med henblik på så vidt muligt at undgå, at interne forhold i kommunen er skyld i, at det fornødne materiale ikke foreligger til tiden, har udvalget imidlertid overvejet, om der skal fastsættes en frist for, hvornår udvalgsindstillingerne til kommunalbestyrelsesmøder skal foreligge, jf. nedenfor kapitel 6.3.2.1.

Det tilføjes, at det også i hastende sager, hvor det ikke har været muligt at overholde fristen, påhviler borgmesteren at sørge for, at det fornødne materiale formidles til kommunalbestyrelsens medlemmer snarest muligt efter, at det er tilgængeligt.

Det er en retlig vurdering, som de kommunale tilsynsmyndigheder vil kunne foretage, både om der har været tale om en sag, som ikke kunne udsættes til næste ordinære møde, og om borgmesteren har sørget for, at formidle det fornødne materiale snarest muligt efter, at det var tilgængeligt.

Kommunalbestyrelsens flertals fravigelse af fristen i sager, hvortil der umiddelbart kan tages stilling

Efter de gældende regler antages det, at kommunalbestyrelsens flertal kan fravige fristerne i § 8, stk. 4, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse når sagen er af en sådan karakter, at det er åbenbart, at der umiddelbart kan tages stilling til den. Dette gælder, selv om sagen ikke haster.

Det er flertallet, der afgør, om sagen er af en sådan karakter, at der kan ses bort fra, at fristen ikke er overholdt, f.eks. fordi sagens omstændigheder er enkle og materialet kortfattet.

Hensigten med fristen i lovens § 8, stk. 4, 1. pkt., og med den af udvalget foreslåede frist på 4 hverdage er at beskytte mindretallet, som ikke er enig i den beslutning, som flertallet ønsker at træffe, herunder hvis mindretallet ikke er enig i, at der umiddelbart kan tages stilling til sagen.

Idet spørgsmålet, jf. ovenfor, alene vedrører sager, der tåler udsættelse til næste ordinære møde i kommunalbestyrelsen, synes der ikke at være noget væsentligt hensyn til flertallet, der taler imod at give mindretallet mulighed for at kræve sagen udsat. Beslutningen vil såle-

des – under overholdelse af fristen – kunne træffes på kommunalbestyrelsens næste ordinære møde, uden at der derved sker en væsentlig tilsidesættelse af kommunens interesser.

En fastholdelse af mindretallets ret til at påberåbe sig fristen i alle sager, der tåler udsættelse, indebærer en skærpelse af forståelsen af fristen i forhold til de gældende regler. En sådan skærpelse er imidlertid efter udvalgets opfattelse velbegrundet, idet den kan styrke beskyttelsen af mindretallet, uden at indebære risiko for en væsentlig tilsidesættelse af kommunens interesser.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at en sådan skærpelse vil kunne tilskynde borgmesteren og forvaltningen til at sikre, at fristen for formidling af materiale overholdes, hvor dette overhovedet er muligt, og til at undlade at sætte sager på dagsordenen, medmindre det fornødne materiale foreligger inden for fristen, eller de ikke kan udsættes.

Det er på denne baggrund udvalgets anbefaling, at fristen for formidling til kommunalbestyrelsens medlemmer af dagsorden og det fornødne materiale til sagernes bedømmelse alene skal kunne fraviges ved enighed i kommunalbestyrelsen, samt af kommunalbestyrelsens flertal, når sagen ikke kan udsættes til næste ordinære møde.

6.3.1.1.3. Krav om oplysning på dagsordenen om, at fristen ikke er overholdt, og begrundelsen for at sagen ikke kan udsættes

Det er som anført udvalgets opfattelse, at et medlem, der ønsker at protestere imod, at der træffes beslutning i en sag med henvisning til, at det fornødne materiale ikke har foreligget inden for lovens frist, må anføre dette ved sagens behandling på mødet, jf. ovenfor kapitel 6.3.1.1.2.

I den forbindelse finder udvalget, at der kan være anledning til at sikre, at kommunalbestyrelsens medlemmer gøres opmærksomme på, at fristen ikke er overholdt, og at de ikke har haft den i loven foreskrevne tid til at forberede sagen.

Dette kan ske ved indførelse af et krav om, at det skal fremgå af dagsordenen til mødet, dvs. det udkast til dagsorden, som borgmesteren skal sørge for at formidle til mødet, at materialet ikke har foreligget inden for fristen. Såfremt det pågældende dagsordenspunkt fremgår af et tillæg til dagsordensudkastet, der er formidlet efter fristens udløb, er det af denne tillægsgagsorden, fristoverskridelsen skal fremgå.

En sådan angivelse af overskridelse af fristen vil allerede ved gennemgangen af dagsordenen give det enkelte medlem anledning til at overveje, hvorvidt vedkommende vil protestere imod, at der træffes beslutning på mødet med henvisning til det for sent forelagte materiale.

På baggrund af forslaget om, at kommunalbestyrelsens flertal mod et medlems protest alene kan træffe beslutning i sager, hvor fristen er overskredet, når sagen ikke kan udsættes, finder udvalget endvidere, at der kan være anledning til at kræve, at det på dagsordenen anføres, hvorfor sagen ikke kan udsættes. Det skal herved fremgå, hvorledes det forventes, at formålet med beslutningen forspildes eller kommunens interesser væsentligt tilsidesættes, hvis behandlingen af sagen udsættes. Et sådant krav vil tilskynde til, at borgmesteren og forvaltningen i sager, der sættes på dagsordenen på forvaltningens initiativ, har overvejet, om der er

grund til at sætte sagen på dagsordenen, selv om fristen ikke er overholdt, og det enkelte medlem gives lejlighed til at overveje, om vedkommende er enig i, at sagen ikke kan udsættes, eller at den i øvrigt kan behandles.

I tilfælde, hvor dagsordenen og det fornødne materiale til sagens bedømmelse er formidlet rettidigt, men hvor der efterfølgende fremkommer nyt materiale, som borgmesterens vurderer også er nødvendigt til bedømmelsen af sagen, vil en regel om oplysning på dagsordenen om fristens tilsidesættelse ikke kunne overholdes for så vidt angår dette nye materiale. Her må det forudsættes, at borgmesteren senest i forbindelse med vedtagelsen af kommunalbestyrelsens dagsorden på mødet oplyser om, at materialet er formidlet for sent, og eventuelt om, hvorfor sagen ikke af den grund kan udsættes.

De foreslåede regler vil ikke være til hinder for, at en sag, hvor fristen ikke er overholdt, sættes på dagsordenen, selvom den ikke er uopsættelig, men i så fald vil begrundelsen for, at sagen er sat på dagsordenen ikke skulle fremgå. I givet fald vil sagen kunne behandles, såfremt alle kommunalbestyrelsens medlemmer er enige heri, eller hvis flertallet under mødet vurderer, at beslutningen ikke kan udsættes..

Det er på denne baggrund udvalgets anbefaling, at der fastsættes en bestemmelse i lov om kommunernes styrelse, hvorefter borgmesteren skal sørge for, at det fremgår af dagsordenen, hvis dagsordenen eller det fornødne materiale til sagens bedømmelse ikke har foreligget inden for fristen, og at begrundelsen for, at en sag ikke kan udsættes, ligeledes skal fremgå af dagsordenen.

6.3.1.2. Frister for vedtagelse af udvalgsindstillinger

Til det fornødne materiale til en sags behandling i kommunalbestyrelsen hører normalt, at der indhentes en erklæring fra det eller de berørte stående udvalg. I sager, der vedrører kommunens økonomiske og almindelige administrative forhold, skal økonomiudvalgets erklæring efter lovens § 18, stk. 2, indhentes. Disse erklæringer foreligger normalt i form af udvalgenes indstilling i sagen. Se nærmere kapitel 6.2.1.3., hvoraf det bl.a. også fremgår, at udvalgsindstillinger normalt ikke kræves for, at kommunalbestyrelsen kan træffe en procedurebeslutning.

En eller flere udvalgsindstillinger er således normalt en del af det fornødne materiale til sagens bedømmelse, som efter udvalgets anbefaling – medmindre sagen ikke kan udsættes – skal udsendes til kommunalbestyrelsens medlemmer senest 4 hverdage før mødet. Se kapitel 6.3.1.1.

Som anført ovenfor i kapitel 6.3.1.1.2., bør det normalt ikke være kommunens egne forhold, der er skyld i, at fornødent materiale i en sag ikke kan formidles inden for lovens frist. Udvalget har overvejet, hvad der – ud over anbefalingerne i kapitel 6.3.1.1. – kan gøres for at sikre, at dette ikke er tilfældet.

Under hensyn til, at en eller flere udvalgsindstillinger normalt skal foreligge i enhver sag, som kommunalbestyrelsen skal træffe beslutning i, har udvalget overvejet, om der bør fastsættes en særskilt frist for, hvor længe før kommunalbestyrelsesmødet sådanne indstillinger skal være vedtaget. Herved vil det være muligt at fastsætte en tidsmæssig margin for, hvornår

udvalgsindstillinger skal foreligge i forhold til fristen for udsendelse af materialet. Dette vil indebære, at for sent foreliggende udvalgsindstillinger normalt ikke vil være anledning til, at lovens frist for formidling af mødemateriale til kommunalbestyrelsens medlemmer overskrides.

Imidlertid vil en sådan – særskilt – frist for vedtagelse af udvalgsindstillinger efter udvalgets opfattelse være et uhensigtsmæssigt indgreb i kommunernes ret til selv at tilrettelægge arbejdet. Visse kommuner afholder således udvalgsmøder samme dag som der sker udsendelse til kommunalbestyrelsesmødet, og en særskilt og længere frist vil være til hinder for en sådan praksis.

Udvalget finder på denne baggrund ikke, at der er tilstrækkeligt grundlag for at fastsætte en særskilt frist for vedtagelsen af udvalgsindstillinger end for udsendelse af mødemateriale til kommunalbestyrelsens medlemmer.

Under hensyn til, at en eller flere udvalgsindstillinger næsten altid skal foreligge, finder udvalget ikke desto mindre, at der er anledning til særskilt at understrege, at afholdelsen af udvalgsmøderne skal tilrettelægges således i forhold til kommunalbestyrelsens møder, at fristen for udsendelse af udvalgserklæringerne til kommunalbestyrelsens møder kan overholdes. Dette vil skulle ske generelt i forbindelse med fastlæggelsen af udvalgets mødeplan, jf. § 20, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Det er således udvalgets anbefaling, at der i lov om kommunernes styrelse fastsættes en bestemmelse, hvorefter møder i økonomiudvalg og stående udvalg skal afholdes i så god tid inden møder i kommunalbestyrelsen, at eventuelle udvalgserklæringer kan udsendes til medlemmerne senest 4 hverdage før møder i kommunalbestyrelsen.

Herved fastsættes ikke nogen særskilt frist for vedtagelse af udvalgsindstillinger, men den anbefalede bestemmelse understreger, at den ovenfor i kapitel 6.3.1.1. nævnte fristbestemmelse er til hinder for, at arbejdet i udvalgene tilrettelægges således, at udvalgsindstillinger generelt udsendes mindre end 4 hverdage før kommunalbestyrelsens møder.

6.3.1.3. Ændring af de almindelige regler om metoden for formidling af materialet?

Efter bestemmelsen i § 8, stk. 4, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse skal dagsorden til kommunalbestyrelsens møder udsendes, mens bestemmelsen alene stiller krav om, at mødematerialet skal gøres tilgængeligt – dvs. eventuelt blot fremlægges til gennemsyn for medlemmerne. Kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om, at materialet skal udsendes, jf. lovens § 8, stk. 5, og om elektronisk formidling af materialet, jf. § 8 a. Se ovenfor kapitel 6.2.1.2., 6.2.4.1. og 6.2.4.2.

Med de muligheder for elektronisk formidling af materiale, som findes i dag, er det således, at mødemateriale i de fleste kommuner normalt gøres tilgængeligt for eller udsendes til medlemmerne elektronisk, uanset om det eventuelt også, hvis et medlem ønsker det, stilles til rådighed på anden måde, dvs. ved udsendelse, udlevering eller fremlæggelse. Som det fremgår ovenfor kapitel 6.2.4.2. forudsætter anvendelsen af elektronisk formidling ikke, at kommunalbestyrelsen har truffet beslutning efter lovens § 8 a, men er dette ikke tilfældet, kan det enkelte medlem kræve at få materialet forelagt på anden måde.

Kravet om, at materiale til sagerne skal fremlægges – frem for at blive udsendt – må antages at have historisk baggrund i, at det tidligere har været administrativt besværligt og dyrt at tage kopier og udsende materiale. Dette er ikke længere i samme grad tilfældet, og elektroniske hjælpemidler har gjort formidling til medlemmerne endnu nemmere. På den baggrund er det efter udvalgets opfattelse rimeligt, at det ikke længere kan kræves af kommunalbestyrelsesmedlemmerne, at de skal møde op på rådhuset for at gennemse sagsmaterialet.

Udvalget har i forlængelse heraf overvejet, om det fremover skal være et krav, at mødemateriale formidles elektronisk, eller om der blot skal stilles krav om, at materialet udsendes. Elektronisk formidling er både hurtigere og mere tidsvarende end udsendelse af papirkopier. Et krav om elektronisk formidling af mødemateriale, vil kunne betyde en administrativ lettelse for kommunerne, der vil kunne undgå arbejde og omkostninger ved udskrivning, kopiering, udbringning og forsendelse af materiale. Dette forudsætter imidlertid, at kommunerne har gennemført den nødvendige digitalisering, herunder etableret de fornødne sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med medlemmernes elektroniske tilgang til dokumenterne.

Ved indførelsen af § 8 a i lov om kommunernes styrelse, jf. § 1, nr. 4, i lov nr. 1515 af 27. december 2009, som blev gennemført på baggrund af anbefalingerne fra maj 2009 fra Arbejdsgruppen om kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår, fik kommunalbestyrelserne med virkning fra 1. januar 2010 mulighed for selv at beslutte, at kommunikationen med kommunalbestyrelsesmedlemmerne skal foregå elektronisk. Der blev ikke i den forbindelse stillet krav om, at kommunerne skal stille materiale til rådighed elektronisk og dermed, at kommunerne skal gennemføre den fornødne digitalisering og de hermed forbundne sikkerhedsforanstaltninger.

Udvalget finder på denne baggrund heller ikke grundlag for at stille krav om, at mødemateriale skal formidles elektronisk, og dermed kræve, at kommunerne etablerer de hertil fornødne digitale løsninger, som det hidtil har været op til kommunalbestyrelserne selv at træffe beslutning om og tænke ind en samlet løsning for kommunikation med kommunalbestyrelsens medlemmer.

Udvalget skal derfor anbefale, at lov om kommunernes styrelse ændres, så der fremover stilles krav om, at både dagsorden til kommunalbestyrelsens møder og det fornødne materiale til sagerne bedømmelse udsendes til medlemmerne.

En bestemmelse om udsendelse indebærer, ligesom det efter de gældende regler er tilfældet for så vidt angår dagsordenen, at det ikke er afgørende for overholdelsen af fristen, hvornår materialet er kommet frem eller gjort tilgængeligt, jf. ovenfor kapitel 6.2.1.2.1. Udsendelse vil kunne ske med posten (A- eller B-post), med bud eller ved elektronisk formidling, men valget af forsendelsesmåden skal være saglig og må ikke have til formål at hindre medlemmernes forberedelse eller forkorte deres forberedelsestid.

Hvis kommunalbestyrelsen har truffet en beslutning efter § 8 a, i lov om kommunernes styrelse vedrørende mødemateriale, vil det enkelte medlem normalt ikke kunne kræve, at materialet udsendes med posten eller med bud. Se kapitel 6.2.4.2.

Hvis kommunalbestyrelsesmødet afholdes mandag skal udsendelse af dagsorden og mødemateriale ske senest onsdagen før, for at være rettidig.

6.3.1.4. Ændring af fristerne for indkaldelse af ekstraordinære møder i kommunalbestyrelsen

Det er efter de gældende regler borgmesteren, der bestemmer tid og sted for ekstraordinære møder i kommunalbestyrelsen, idet indkaldelse forudsættes at skulle ske snarest muligt efter modtagelsen af en anmodning herom fra mindst 1/3 af kommunalbestyrelsens medlemmer, jf. § 8, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse. Normalt skal varslet for indkaldelse af mødet være mindst 4 hverdage, således at fristerne for udsendelse af dagsorden og tilgængeliggørelse af materiale kan overholdes, jf. nærmere ovenfor kapitel 6.2.1.1.2.

Udvalget finder, at fristen for udsendelse af dagsorden og mødemateriale, der ovenfor i kapitel 6.3.1.1. er foreslået fastsat til 4 hverdage, også skal overholdes i forbindelse med ekstraordinære møder i kommunalbestyrelsen. Det samme gælder fristen for vedtagelse af udvalgsindstillinger, jf. kapitel 6.3.1.2. De foreslåede fristbestemmelser giver mulighed for, at ekstraordinære møder kan afholdes og sager behandles med kortere frister, hvis sagen ikke kan udsættes.

Det er således udvalgets anbefaling, at den almindelige frist på 4 hverdage for udsendelse af dagsorden og materiale til kommunalbestyrelsens møder også skal gælde for ekstraordinære møder, medmindre sagen ikke kan udsættes. Det samme gælder de særlige krav til dagsordenen i tilfælde, hvor fristen ikke er overholdt, jf. kapitel 6.3.1.1.

Det anførte indebærer, at borgmesteren kun kan indkalde ekstraordinære møder med kortere varsel end 4 hverdage, såfremt formålet med den beslutning, der skal træffes på mødet ellers kan forspildes, eller kommunens interesser væsentligt tilsidesættes, eller hvis der i øvrigt er enighed herom i kommunalbestyrelsen. Om betingelserne for at indkalde mødet med kortere varsel end 4 hverdage er opfyldt, fordi sagen ikke kan udsættes, kan efter omstændighederne være en skønsmæssig vurdering, men borgmesterens afgørelse herom er en retlig afgørelse, som den kommunale tilsynsmyndighed kan efterprøve.

6.3.2. Overvejelser om indførelse af særlige regler om frister og materiale i særlige kategorier af sager, der behandles af kommunalbestyrelsen

6.3.2.1. Bevillingssager

Det fremgår af Farum Kommissionens beretning, at det kan overvejes at skærpe reglerne om udsendelse af materiale til kommunalbestyrelsens medlemmer i bevillingssager (af en vis rækkevidde), herunder at gøre fristerne for udsendelse af materiale i sådanne sager ufravigelige og stille krav om et vist indholdsmæssigt minimum for materialet i sådanne sager, jf. nærmere ovenfor kapitel 6.1. med citat fra beretningen.

På denne baggrund har udvalget overvejet, hvorvidt der er anledning til – ud over de generelle skærper af reglerne om formidling af dagsorden og materiale til kommunalbestyrelsens møder, som udvalget har anbefalet i kapitel 6.3.1. – at foreslå særlige regler for bevillingssager.

Ved bevillingssager forstås sager, hvori kommunalbestyrelsen giver bemyndigelse til at afholde udgifter eller oppebære indtægter inden for de fastsatte økonomiske rammer og i overensstemmelse med de vilkår, hvorunder bevillingen er givet, jf. kapitel 6 i Budget- og Regnskabssystem for kommuner. Det fremgår af § 40 i lov om kommunernes styrelse, at bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen, idet bestemmelsen dog gør enkelte nøje afgrænsede undtagelser hertil. Dette indebærer, at bevillingssager som alt overvejende hovedregel skal afgøres af kommunalbestyrelsen.

Bevillinger gives først og fremmest i forbindelse med vedtagelsen af kommunens årsbudget, idet de poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen har taget bevillingsmæssig stilling, afgiver den bindende regel for det næste års kommunale forvaltning, jf. § 40, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Driftsbevillinger afgives således ved budgettets vedtagelse, mens anlægsbevillinger kan afgives af kommunalbestyrelsen på ethvert tidspunkt i budgetåret. Det er dog en forudsætning for anlægsarbejdets igangsættelse, at der på budgettet er afsat det fornødne rådighedsbeløb til afholdelse af udgifterne ved arbejdet. Kommunalbestyrelsen kan endvidere på et hvilket som helst tidspunkt i løbet af budgetåret afgive tillægsbevillinger til såvel drifts- og anlægsbevillinger som rådighedsbeløb. Enhver tillægsbevilling skal rumme en angivelse af, hvorledes den bevilligede udgift skal finansieres, jf. § 40, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse.

Der henvises nærmere til kapitel 6 i Budget- og Regnskabssystem for kommuner.

6.3.2.1.1. Særlige fristregler for udsendelse af materiale i bevillingssager

6.3.2.1.1.1. Budgetbehandlingen

Lov om kommunernes styrelse og den kommunale budget- og regnskabsbekendtgørelse indeholder visse frister i forbindelse med kommunens budgetprocedure, men ikke særlige frister for, hvornår materialet til 1. og 2. behandlingen skal formidles til kommunalbestyrelsens medlemmer. Reglerne indebærer, at der er én måned fra økonomiudvalgets budgetforslag skal foreligge, til budgettet skal være endeligt vedtaget. Der er fastsat en særlig regel i lovens § 38, stk. 1, hvorefter der skal gå mindst tre uger mellem budgettets 1. og 2. behandling. Reglen skal sikre, at medlemmerne får den fornødne tid til at skaffe sig det fornødne grundlag for sagens videre forhandling og afgørelse. Herudover gælder de almindelige frister for udsendelse af materiale til kommunalbestyrelsens møder. Se nærmere kapitel 6.2.1.2.3.

Der er efter udvalgets opfattelse ikke behov for at supplere disse med særlige skærpede fristregler for udsendelse af materiale i forbindelse med budgetbehandlingerne. Det bemærkes herved, at de skærpede fristerne, som udvalget har anbefalet i kapitel 6.2.1. også vil gælde for materiale til budgetbehandlingen, herunder såvel til 1. som til 2. behandlingen.

Det forhold, at lovgivningen kræver, at der går mindst tre uger mellem kommunalbestyrelsens 1. og 2. behandling af budgetforslaget, og indeholder en frist for den endelige vedtagelse af årsbudgettet, vil normalt indebære, at budgettets 1. og 2. behandling ikke kan udsættes. Materiale, herunder ændringsforslag til budgettet, der foreligger efter udløbet af fristen på 4 hverdage, vil således normalt ikke kunne begrunde en udsættelse af sagen. Det er borgme-

sterens pligt at sørge for at udsende sådant materiale snarest muligt efter at det foreligger, jf. ovenfor kapitel 6.3.1.1.2.

6.3.2.1.1.2. Sager om tillægsbevillinger

Sager, hvori kommunalbestyrelsen i løbet af året skal meddele tillægsbevilling kan – afhængig af bevillingens størrelse – være sager af meget væsentlig betydning for kommunen. Dette kan imidlertid også gælde for andre sager, som kommunalbestyrelsen skal tage stilling til.

Udvalget har ovenfor i kapitel 6.3.1.1.1. foretaget en generel afvejning af hensynet til det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems tid til at forberede sagerne og hensynet til, at forvaltningen og udvalgene har den fornødne tid til at gøre sagsmaterialet klar til forelæggelse for kommunalbestyrelsen. Denne afvejning falder efter udvalgets opfattelse ikke anderledes ud for bevillingssager end for andre sager.

Det er således udvalgets opfattelse, at der ikke er grund til i sager om tillægsbevillinger at fastsætte længere frister for udsendelse af materiale end i andre sager. En frist på 4 hverdage må således også i sådanne sager antages at være rimelig tid for medlemmerne til at sætte sig ind i materialet.

Der vil også kunne opstå bevillingssager, hvor der med kort varsel er behov for kommunalbestyrelsens stillingtagen. Dette gælder så meget desto mere, fordi det som udgangspunkt alene er kommunalbestyrelsen selv, der kan meddele bevilling. Også i bevillingssager vil der således kunne blive tale om tilfælde, hvor formålet med beslutningen i kommunalbestyrelsen forspildes eller kommunens interesser væsentligt tilsidesættes, hvis kommunalbestyrelsen ikke kan træffe beslutning inden for en bestemt tidsmæssig grænse, jf. nærmere ovenfor kapitel 6.3.1.1.2. med de dér nævnte eksempler på sager, der ikke kan udsættes, hvoraf flere vil kunne omfatte meddelelse af tillægsbevillinger.

Det er således udvalgets opfattelse, at der også i sager om tillægsbevillinger vil kunne være behov for, at kommunalbestyrelsen behandler en sag uden, at den almindelige frist på 4 hverdage for udsendelse af materiale kan overholdes, idet formålet med meddelelsen af bevillingen ellers forspildes eller kommunens interesser væsentligt tilsidesættes. Udvalget finder ikke, at hensynet til et mindretals mulighed for at sætte sig ind i sagen i sådanne situationer kan veje tungere end hensynet til kommunens interesser.

Endvidere er det udvalgets opfattelse, at der heller ikke i bevillingssager, hvor der er enighed i kommunalbestyrelsen om at fravige lovens frist, er noget væsentligt hensyn, der taler for at kræve, at fristen for udsendelse af materiale alligevel skal være overholdt, jf. om hensynet bag fristen og bag kravet om at medlemmerne skal have rimelig tid til at forberede sagerne ovenfor kapitel 6.3.1.1.2.

Udvalget kan på denne baggrund ikke anbefale, at der fastsættes skærpede regler om fristen for udsendelse af dagsorden og materiale i sager om tillægsbevillinger (af en vis rækkevidde) end i andre sager, herunder heller ikke, at fristen i sådanne sager gøres absolut.

6.3.2.1.2. Særlige regler om formidling af materialet i bevillingssager

I kapitel 6.3.1.3. ovenfor er det anbefalet, at det fornødne materiale til kommunalbestyrelsens møder altid skal udsendes til medlemmerne. Derfor er der efter udvalgets opfattelse ikke behov for særlige regler om formidling af materialet i bevillingssager.

6.3.2.1.3. Særlige regler om indholdet af det fornødne materiale i bevillingssager**6.3.2.1.3.1. Budgetbehandlingen**

Det er beskrevet ovenfor i kapitel 6.2.1.3.1., hvilket nærmere angivet materiale og hvilke oplysninger, der efter reglerne i Budget- og Regnskabssystem for kommuner skal foreligge ved kommunalbestyrelsens behandling af forslaget til kommunens årsbudget. Der stilles som nævnt samme sted efter loven udtrykkeligt krav om, at budgetforslaget skal være udarbejdet af økonomiudvalget, der indhenter bidrag hertil fra de stående udvalg.

Ud over den almindelige retsgrundsætning om, at sagen skal være således oplyst, at der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag, stilles der således allerede ganske specifikke krav både til materialet og til fremgangsmåden i forbindelse med udarbejdelsen af forslaget til kommunens årsbudget.

Navnlig under henvisning til de krav til forslaget til årsbudget, der efter Budget- og Regnskabssystem for kommuner stilles til de oplysninger og det materiale, som skal foreligge i forbindelse med budgetvedtagelsen, har udvalget ikke fundet grundlag for at stille yderligere krav til indholdet af de oplysninger og det materiale, som skal foreligge ved kommunalbestyrelsens behandling af forslaget til kommunens årsbudget.

6.3.2.1.3.2. Sager om tillægsbevillinger

Efter § 40, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse skal enhver tillægsbevilling angive, hvorledes den bevilgede udgift skal dækkes. Endvidere stiller Budget- og Regnskabssystem for kommuner nærmere krav til, hvilke oplysninger, der skal fremgå om enhver bevilling. Se om disse krav ovenfor i kapitel 6.2.1.3.1.

Foruden disse specifikke krav gælder den almindelige retsgrundsætning om, at sagen skal være således oplyst, at der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag. Dette omfatter et krav om, at der skal foreligge en udvalgsindstilling i sagen og en indstilling fra økonomiudvalget. Se hertil kapitel 6.2.1.3.

Udvalget har overvejet, om der generelt kan peges på oplysninger, som ikke er omfattet af de nævnte gældende krav til materialet, og som kan være relevante i alle eller de fleste sager om tillægsbevillinger (af en vis rækkevidde), og som der for altid bør foreligge i sådanne sager.

I den forbindelse er udvalget opmærksomt på, at der ved forelæggelse for Folketingets Finansudvalg af aktstykker vedrørende tillægsbevilling til Finansloven efter statens budgetvejledning stilles nærmere angivne krav til de oplysninger, som skal fremgå, herunder visse formkrav. Efter Budgetvejledning 2011, afsnit 3.5 skal et aktstykke omfatte følgende punkter, hvis indhold der i vejledningen nærmere er redegjort for:

- "a. Indledning ...
- b. Sagsfremstilling ...
- c. Motivering for forelæggelsen ...
- d. Tilslutning fra andre myndigheder ...
- e. Forslaget ...
- f. Finansministeriets tilslutning."

Når bortses fra formkrav til formuleringerne i aktstykker, er budgetvejledningens krav til indholdet af aktstykkerne i vidt omfang en redegørelse for de oplysninger, som normalt må antages at skulle foreligge for, at der foreligger det fornødne grundlag for en beslutning om en bevilling: begrundelsen for udgiften og for, at den skal afholdes nu og derfor kræver en tillægsbevilling og ikke kan afvente næste års budget, specifikation af udgiften, oplysning om eventuelle kompenserende besparelser og oplysning om den finansierede udgifts betydning i kommende budgetår. Herudover stilles der visse specifikke krav om bestemte oplysninger ved bestemte typer af projekter (IT-projekter, bygge- og anlægsprojekter og ejendomsoverdragelser mv.).

De indholdsmæssige krav, som stilles til oplysningerne i aktstykker, er således i vidt omfang krav, som allerede følger af, at sagen skal være således oplyst, at der er et fornødent grundlag for at tage stilling. Der er endvidere krav, som normalt vil være opfyldt, når kommunalbestyrelsen forelægges en udvalgsindstilling om en tillægsbevilling. Samtidig er det krav, hvis opfyldelse kan ske på forskellig måde i forskellige sager. Det er vanskeligt at stille specifikke krav til oplysninger og materiale, som altid er relevant i alle sager om tillægsbevillinger, ud over de krav, som allerede følger af lov om kommunernes styrelse og Budget- og Regnskabsystem for kommuner, jf. ovenfor og kapitel 6.2.1.3.1.

Der er således efter udvalgets opfattelse ikke grundlag for at opstille yderligere krav til de oplysninger, som skal foreligge for, at kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om en tillægsbevilling. Udvalget har herved lagt vægt på, at beskrivelsen af indholdet af sådant materiale under hensyn til sagernes forskellighed under alle omstændigheder vil blive ganske overordnet, idet der ikke kan peges på specifikke oplysninger, som altid bør foreligge i sager af denne type, og som der ikke efter de gældende regler er krav om.

Udvalget har dog overvejet, om der er grund til altid at kræve, at det fremgår af materialet vedrørende en tillægsbevilling, hvilke konsekvenser beslutningen herom vil have på de kommende årsbudgetter. Udvalget har i den forbindelse lagt vægt på, at der ved kommunalbestyrelsens vedtagelse af årsbudgettet skal foreligge og vedtages en flerårsoversigt, der skal indeholde samtlige oplysninger om indtægter og udgifter og være i balance for hvert af årene. På denne baggrund kunne det overvejes udtrykkeligt at stille krav om, at kommunalbestyrelsens medlemmer i sager om meddelelse af tillægsbevilling kan se, hvilke konsekvenser dette har for budgetoverslagene for de kommende år.

Udvalget finder, at en sådan oplysning ved tillægsbevillinger (af en vis rækkevidde), hvis økonomiske konsekvenser rækker ud over budgetåret, normalt vil være en del af det fornødne grundlag for en beslutning. Det vil således normalt allerede følge af de almindelige regler, at sådanne oplysninger bør foreligge.

På denne baggrund og under hensyn til, at budgetoverslagene ikke er forpligtende, men alene har informationsmæssig værdi for kommunalbestyrelsen og kan ændres i forbindelse med arbejdet med de kommende årsbudgetter og budgetoverslag, har udvalget dog ikke fundet fuldt tilstrækkeligt grundlag for at anbefale, at der fastsættes et specifikt krav herom.

Udvalget har yderligere overvejet, om der bør gives et kvalificeret mindretal, f.eks. en tredjedel af medlemmerne i kommunalbestyrelsen særlig mulighed for at kræve tilvejebragt yderligere oplysninger eller materiale i sager om tillægsbevillinger (af en vis rækkevidde).

Dette vil være et indgreb i flertallets almindelige ret til at beslutte, hvad der er det fornødne materiale til bedømmelsen af en sag og råde over forvaltningens ressourcer. En sådan ret vil give mindretallet mulighed for at kræve oplysninger indhentet og materiale udarbejdet, som nok vedrører bevillingssagen, men ikke efter flertallets opfattelse er nødvendige for sagens behandling. Dette vil gælde også selv om der alene gives adgang til at kræve en bestemt type oplysninger, f.eks. sammenlignelige oplysninger fra andre kommuner. En sådan ret vil således kunne forlænge sagsbehandlingstiden i tillægsbevillingssager, forsinke sagerne og trække på forvaltningens ressourcer.

Udvalget har ikke fundet, at det forhold, at der er tale om tillægsbevillingssager (af en vis rækkevidde) er til strækkeligt til at begrunde dette brud med det generelle princip om, at flertallet råder over sagens oplysning.

Udvalget skal i den forbindelse fremhæve, at kommunalbestyrelsen har mulighed for – eventuelt på baggrund af en generel drøftelse herom – at stille generelle krav til, hvilke oplysninger og materiale den ønsker forelagt i sager om tillægsbevillinger, jf. herved § 8, stk. 5, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse. Et mindretal i kommunalbestyrelsen vil således kunne tage initiativ til en generel drøftelse og beslutning herom i kommunalbestyrelsen.

6.3.2.2. Andre kategorier af sager

Udvalget har hverken på grundlag af Farum Kommissionens betænkning eller i øvrigt fundet anledning til at anbefale særlige krav i forbindelse med formidling af materiale eller materialets indhold for andre typer af sager, der behandles af kommunalbestyrelsen.

Udvalget har herved lagt vægt på, at der ikke umiddelbart kan peges på særlige sagskategorier med særlige behov, og at de generelle ændringer og præciseringer af fristerne, som er foreslået i kapitel 6.3.1.1. og 6.3.1.2. i almindelighed må anses for at være tilstrækkelige.

Videre har udvalget lagt vægt på, at vurderingen af, om der i bestemte typer af sager er behov for at stille særlige krav til indholdet af kommunalbestyrelsens mødemateriale mest hensigtsmæssigt foretages inden for det pågældende ressortområde. Hvor sådanne krav vurderes at være nødvendige, bør de således opstilles i opgavelovgivningen på det pågældende område, jf. ovenfor kapitel 6.2.1.3.1.

Det er dog udvalgets opfattelse, at de ovenfor i kapitel 6.2.1.2.4. omtalte regler om borgmesterens indkaldelse til revisionens forelæggelse af revisionsberetning for kommunalbestyrelsen efter § 42 c i lov om kommunernes styrelse og for udsendelsen af det fornødne materiale

i den forbindelse, bør ændres således, at fristen kommer til at svare til det, som er anbefalet i kapitel 6.3.1.1. for materiale til kommunalbestyrelsens møder.

Det er således udvalgets anbefaling, at indkaldelse og det fornødne materiale til mundtlig forelæggelse for kommunalbestyrelsen af en revisionsberetning efter § 42 c i lov om kommunernes styrelse skal udsendes til medlemmerne senest 4 hverdage før forelæggelsen finder sted, idet undtagelse hertil kun kan ske, hvis forelæggelsen ikke kan udsættes, jf. kapitel 6.3.1.1.

Undtagelse fra fristen vil f.eks. kunne ske, hvis der skal afholdes møde i økonomiudvalget eller kommunalbestyrelsen, hvor kommunalbestyrelsen og/eller økonomiudvalget eventuelt skal træffe beslutning om eventuelle dispositioner på baggrund af revisionens beretning, umiddelbart efter anmodningen til borgmesteren om at forelægge beretningen for kommunalbestyrelsen. Der er ved denne fortolkning af fristen lagt vægt på, at mundtlig forelæggelse af revisionsberetninger alene forventes at finde sted i ekstraordinære situationer, hvor det kan være af væsentlig betydning for kommunens interesser, at der hurtigt træffes beslutning om eventuelle dispositioner på baggrund af revisionsberetningen.

6.3.3. Overvejelser om ændring af de almindelige regler om udsendelse af dagsorden og tilgængeliggørelse af mødemateriale til udvalgsmøder

6.3.3.1. Metoden for formidling af dagsorden og mødemateriale

Som anført i kapitel 6.2.2.2. følger det af almindelige kommunalretlige grundsætninger, at udvalgsmedlemmer skal have dagsorden og det fornødne materiale til sagernes bedømmelse, så de har rimelig tid at forberede deres stillingtagen til sagerne på udvalgets møde. Lov om kommunernes styrelse stiller i dag alene krav om, at dagsordenen skal udsendes til medlemmerne af de stående udvalg og økonomiudvalget før mødet.

En dagsorden uden det tilhørende materiale vedrørende sagernes indhold har alene begrænset værdi for medlemmernes forberedelse af møderne.

På denne baggrund er det udvalgets opfattelse, at det i forlængelse af udvalgets anbefaling om, at såvel dagsorden som det fornødne materiale til sagernes bedømmelse skal udsendes til medlemmerne forud for kommunalbestyrelsens møder, er naturligt at stille krav om, at både dagsorden og det fornødne materiale til sagernes bedømmelse udsendes til medlemmerne af de stående udvalg og økonomiudvalget inden møderne. Om udsendelsesmåde, herunder mulighederne for elektronisk formidling, henvises til kapitel 6.3.1.3.

6.3.3.2. Skal der være frister for udsendelse af dagsorden og mødemateriale til udvalgsmøder?

Udvalget har anbefalet, at mødematerialet til kommunalbestyrelsen skal udsendes senest 4 hverdage før mødet. Der er herved sket en afvejning af de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers interesse i at have tid til at forberede sagerne og den almindelige interesse i, at forvaltningen og udvalgene gives en rimelig tid til at arbejde med sagerne og forberede kommunalbestyrelsens beslutning.

Under hensyn til, at der normalt skal afholdes ét møde i kommunalbestyrelsen om måneden, er det udvalgets opfattelse, at den tid, som ikke medgår til udvalgs møder og udsendelse af materiale til kommunalbestyrelsen, bør være til rådighed for en fleksibel tilrettelæggelse af det forberedende arbejde i kommunen. Såfremt der fastsættes centralt bestemte frister for udsendelse af materiale til udvalgene, vil den tid, som er bundet til forberedelsen af kommunalbestyrelsens møder, jf. ovenfor, blive forlænget.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at det mest hensigtsmæssigt afgøres af det enkelte udvalg, hvordan det ønsker sagerne forberedt og hvornår materialet skal foreligge. Dette vil give mulighed for variation i fristerne afhængig af sagernes karakter, herunder eksempelvis om det er sager, der afgøres af udvalget eller om det er sager, der skal videre til kommunalbestyrelsen. Samtidig vil det give bedre muligheder for fleksibilitet i fristerne.

Udvalget kan på den baggrund ikke anbefale, at der stilles krav i loven om frister for udsendelse af dagsorden og materiale til udvalgs møder.

Det er således udvalgets anbefaling, at lov om kommunernes styrelse ændres, således at der stilles krav om, at dagsorden og det fornødne materiale til sagernes bedømmelse skal udsendes til udvalgsmedlemmerne forinden møder i de stående udvalg og i økonomiudvalget.

6.3.3.3. Skal der stilles bestemte krav til materialet til udvalgs møder?

Udvalget har ikke fundet grundlag for at opstille yderligere krav til indholdet af materiale til kommunalbestyrelsens bedømmelse af sagerne, herunder heller ikke i bestemte sagskategorier, jf. kapitel 6.3.2.1.3. og 6.3.2.2.

Udvalget finder heller ikke grundlag for at opstille sådanne krav for så vidt angår mødemateriale til udvalgene.

6.4. Udvalgets anbefalinger

6.4.1. Vedrørende frister for formidling af dagsorden og mødemateriale til kommunalbestyrelsens møder

Det er udvalgets anbefaling, at fristerne for formidling af dagsorden og materiale til kommunalbestyrelsens møder fastsættes til 4 hverdage før mødet.

Det er udvalgets anbefaling, at fristen for formidling til kommunalbestyrelsens medlemmer af dagsorden og det fornødne materiale til sagernes bedømmelse alene skal kunne fraviges ved enighed i kommunalbestyrelsen, samt af kommunalbestyrelsens flertal, når sagen ikke kan udsættes til næste ordinære møde.

Det er udvalgets anbefaling, at der fastsættes en bestemmelse i lov om kommunernes styrelse, hvorefter borgmesteren skal sørge for, at det fremgår af dagsordenen, hvis dagsordenen eller det fornødne materiale til sagens bedømmelse ikke har foreligget inden for fristen, og at begrundelsen for, at sagen ikke kan udsættes, ligeledes skal fremgå af dagsordenen.

Det er udvalgets anbefaling, at der i lov om kommunernes styrelse fastsættes en bestemmelse, hvorefter møder i økonomiudvalg og stående udvalg skal afholdes i så god tid inden møder i kommunalbestyrelsen, at eventuelle udvalgserklæringer kan udsendes til medlemmerne senest 4 hverdage før møder i kommunalbestyrelsen.

6.4.2. Vedrørende udsendelse af dagsorden og mødemateriale til kommunalbestyrelsens møder

Udvalget skal anbefale, at lov om kommunernes styrelse ændres, så der fremover stilles krav om, at både dagsorden til kommunalbestyrelsens møder og det fornødne materiale til sagernes bedømmelse udsendes til medlemmerne.

6.4.3. Vedrørende indkaldelse til ekstraordinære møder i kommunalbestyrelsen

Det er udvalgets anbefaling, at den almindelige frist på 4 hverdage for udsendelse af dagsorden og materiale til kommunalbestyrelsens møder også skal gælde for ekstraordinære møder, medmindre sagen ikke kan udsættes. Det samme gælder de særlige krav til dagsordenen i tilfælde, hvor fristen ikke er overholdt.

6.4.4. Vedrørende indkaldelse af og udsendelse af materiale til forelæggelse af revisionsberetning for kommunalbestyrelsen

Det er udvalgets anbefaling, at indkaldelse og det fornødne materiale til mundtlig forelæggelse for kommunalbestyrelsen af en revisionsberetning efter § 42 c i lov om kommunernes styrelse skal udsendes til medlemmerne senest 4 hverdage før forelæggelsen finder sted, idet undtagelse hertil kun kan ske, hvis forelæggelsen ikke kan udsættes.

6.4.5. Vedrørende udsendelse af dagsorden og mødemateriale til udvalgsmøder

Det er udvalgets anbefaling, at lov om kommunernes styrelse ændres, således at der stilles krav om, at dagsorden og det fornødne materiale til sagernes bedømmelse skal udsendes til udvalgsmedlemmerne forinden møder i de stående udvalg og i økonomiudvalget.

7. Udkast til ændringer i lov om kommunernes styrelse

Forslag

til

Lov om ændring af lov om kommunernes styrelse, regionsloven og

lov om afholdelse af kommunale og regionale valg

(Suspension og afsættelse af en borgmester, frister for materiale til kommunalbestyrelsesmøder mv.)

§ 1

I lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 885 af 29. august 2012, som ændret ved § 1 i lov nr. 1252 af 18. december 2012, § 1 i lov nr. 1253 af 18. december 2012 og § 2 i lov nr. 381 af 17. april 2013, foretages følgende ændringer:

1. § 8, stk. 4, affattes således:

"Stk. 4. Borgmesteren sørger for, at en dagsorden og det fornødne materiale, herunder eventuelle udvalgserklæringer, til bedømmelse af de sager, der er optaget på dagsordenen, udsendes til medlemmerne senest 4 hverdage inden kommunalbestyrelsens møder."

2. I § 8 indsættes efter stk. 4 som nyt stykke:

"Stk. 5. Hvis en sag ikke kan udsættes, kan kommunalbestyrelsen træffe beslutning, selvom dagsordenen og det fornødne materiale ikke er udsendt senest 4 hverdage inden mødet. Borgmesteren skal sørge for, at det fremgår af dagsordenen, hvis dagsorden eller fornødent materiale ikke udsendes inden for fristen. Begrundelsen for, at sagen ikke kan udsættes, skal ligeledes fremgå af dagsordenen."

Stk. 5 og 6 bliver herefter stk. 6 og 7.

3. § 8, stk. 5, 1. pkt., der bliver stk. 6, 1. pkt., ophæves.

4. I § 8, stk. 5, 2. pkt., der bliver stk. 6, 2. pkt., udgår "endvidere".

5. I § 20, stk. 1, indsættes efter 2. pkt.:

"Møderne skal afholdes i så god tid inden møder i kommunalbestyrelsen, at eventuelle udvalgserklæringer kan udsendes til kommunalbestyrelsens medlemmer senest 4 hverdage før møder i kommunalbestyrelsen, jf. § 8, stk. 4."

6. I § 20, stk. 3, 3. pkt., indsættes efter "udsendes en dagsorden": "og det fornødne materiale til bedømmelse af de sager, der er optaget på dagsordenen,".

7. § 42 c, stk. 2, affattes således:

"Stk. 2. Medmindre forelæggelsen ikke kan udsættes, sørger kommunalbestyrelsens formand for, at en indkaldelse og det fornødne materiale til revisionens forelæggelse udsendes til kommunalbestyrelsens medlemmer senest 4 hverdage inden forelæggelsen."

8. § 64 a, stk. 3, 2. pkt., ophæves.

9. § 66 ophæves, og i stedet indsættes:

§ 66. Tilsidesætter borgmesteren forsætligt eller groft uagtsomt de pligter, som påhviler den pågældende i medfør af denne lov, kan kommunalbestyrelsen udpege et af sine medlemmer til at varetage den opgave, som pligttilsidesættelsen vedrører.

Stk. 2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse for et magistratsmedlem og en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening.

§ 66 a. Tilsidesætter borgmesteren forsætligt eller groft uagtsomt de pligter, som påhviler den pågældende i medfør af denne lov, kan borgmesteren afsættes, hvis pligttilsidesættelsen er særlig grov. Kommunalbestyrelsen indgiver begrundet indstilling herom til det valgbarhedsnævn, der er nedsat i medfør af lov om kommunale og regionale valg. Finder nævnet, at betingelserne herfor er opfyldt, træffer nævnet afgørelse om, at borgmesteren afsættes.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen underretter skriftligt borgmesteren om kommunalbestyrelsens indstilling.

Stk. 3. Valgbarhedsnævnet kan, når dette er påkrævet, forlange, at der optages retsligt forhør i overensstemmelse med retsplejelovens § 1018. Borgmesteren skal på vedkommendes begæring efter nævnets nærmere bestemmelse gives lejlighed til mundtligt at forelægge sin sag for Valgbarhedsnævnet.

Stk. 4. Når der foreligger en afgørelse i Valgbarhedsnævnet efter stk. 1 om afsættelse af borgmesteren, vælger kommunalbestyrelsen et af sine medlemmer til borgmester for den resterende del af funktionsperioden efter denne lovs almindelige regler herom.

Stk. 5. Vederlaget til en afsat borgmester ophører med udgangen af den måned, hvor Valgbarhedsnævnet træffer afgørelse om afsættelse efter stk. 1.

Stk. 6. Stk. 1 - 5 finder tilsvarende anvendelse for et magistratsmedlem og en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening.

§ 66 b. Tiltales en borgmester for strafbart forhold, der efter loven kan medføre fængsel i 4 år eller derover, kan kommunalbestyrelsen begære over for Valgbarhedsnævnet, at borgmesteren suspenderes. Hvis lovovertrædelsen vil medføre tab af borgmesterens valgbarhed, og suspension ikke kan anses for betænkelig, træffer nævnet afgørelse om suspension. Suspensionen gælder, indtil borgmesteren udtræder af kommunalbestyrelsen, jf. stk. 4, eller genindtræder som borgmester, jf. stk. 5.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen underretter skriftligt borgmesteren om kommunalbestyrelsens begæring.

Stk. 3. Når der foreligger en afgørelse i Valgbarhedsnævnet efter stk. 1 om suspension af borgmesteren, udpeger kommunalbestyrelsen et af sine medlemmer til at fungere som borgmester efter denne lovs almindelige regler herom.

Stk. 4. Hvis den suspenderede borgmester mister sin valgbarhed på grund af straf for de i stk. 1 nævnte strafbare forhold og derfor udtræder af kommunalbestyrelsen efter bestemmelserne herom i lov om kommunale og regionale valg, fortsætter den i medfør af stk. 3 fungerende borgmester som borgmester for den resterende del af funktionsperioden.

Stk. 5. Frifindes den suspenderede borgmester ved endelig dom, opgives forfølgning, eller træffer Valgbarhedsnævnet efter endelig dom eller vedtagelse af bøde afgørelse om, at den suspenderede borgmester må anses for valgbar, genindtræder vedkommende i hvervet i den resterende del af funktionsperioden. Borgmesteren genindtræder dog først efter en frifindende dom i landsretten, når den ordinære frist for ansøgning om tilladelse til anke til Højesteret er udløbet, uden at ansøgning herom forinden er indgivet, eller, hvis ansøgning herom forinden er indgivet, når borgmesteren er endeligt frifundet.

Stk. 6. Anklagemyndigheden underretter kommunalbestyrelsen om tiltale mod en borgmester for strafbart forhold, der efter loven kan medføre fængsel i 4 år eller derover.

Stk. 7. Vederlaget til en suspenderet borgmester ophører med udgangen af den måned, hvor Valgbarhedsnævnet træffer afgørelse om suspension. Genindtræder den suspenderede borgmester i sit hverv, jf. stk. 5, har vedkommende krav på efterbetaling af borgmestervederlaget for suspensionsperioden.

Stk. 8. Stk. 1 - 7 finder tilsvarende anvendelse for et magistratsmedlem og en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening.

§ 66 c. Har en borgmester, i eller uden for tjenesten, ikke vist sig værdig til den agtelse og tilid, som stillingen kræver, og vedtager kommunalbestyrelsen, at borgmesteren af denne

grund ikke nyder kommunalbestyrelsens tillid og skal afsættes, anses borgmesteren som fritaget for sit hverv.

Stk. 2. Til en vedtagelse efter stk. 1 kræves, at mindst ni tiendedele af kommunalbestyrelsens samtlige medlemmer ved forslagens behandling i kommunalbestyrelsen, jf. herved stk. 3, stemmer for vedtagelsen og dens begrundelse, dog således, at det er tilstrækkeligt, at samtlige af kommunalbestyrelsens medlemmer ud over borgmesteren stemmer herfor.

Stk. 3. Forslag om afsættelse af borgmesteren efter stk. 1 skal undergives to behandlinger i kommunalbestyrelsen med mindst 6 og højst 12 dages mellemrum. Kommunalbestyrelsens vedtagelse efter stk. 1 og dens begrundelse skal efter hver behandling indføres i beslutningsprotokollen, jf. § 13. Kommunalbestyrelsen underretter skriftligt borgmesteren om vedtagelsen efter stk. 1.

Stk. 4. Borgmesteren kan deltage i kommunalbestyrelsens behandling og afstemning.

Stk. 5. Når der foreligger en vedtagelse efter stk. 1, vælger kommunalbestyrelsen et af sine medlemmer til borgmester for den resterende del af funktionsperioden efter denne lovs almindelige regler herom.

Stk. 6. Den afsatte borgmester kan indbringe lovligheden af kommunalbestyrelsens vedtagelse efter stk. 1 for Valgbarhedsnævnet. Klage skal indgives til nævnet senest 14 dage efter kommunalbestyrelsens 2. behandling af forslag om afsættelse.

Stk. 7. Såfremt Valgbarhedsnævnet træffer afgørelse om, at vedtagelsen efter stk. 1 ikke har været lovlig, genindtræder den afsatte borgmester for den resterende del af funktionsperioden.

Stk. 8. Vederlaget til den afsatte borgmester ophører med udgangen af den måned, hvor kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om afsættelse efter stk. 1. Genindtræder den afsatte borgmester i sit hverv, jf. stk. 7, har vedkommende krav på efterbetaling af vederlaget for den periode, hvor vedkommende har været afsat.

Stk. 9. Stk. 1 - 8 finder tilsvarende anvendelse for et magistratsmedlem og en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening.

§ 66 d. En borgmester har ret til at få udgifter til den advokat, borgmesteren vælger til at repræsentere sig eller lade sig bistå af i en sag efter §§ 66 a -66 c, betalt af kommunen efter reglerne i stk. 2 og 3.

Stk. 2. Udgiften skal have tilknytning til en sag efter §§ 66 a -66 c.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen fastsætter salær og godtgørelse til advokaten efter de takster, der gælder for beskikkede forsvarere i straffesager.

Stk. 4. Stk. 1-3 finder tilsvarende anvendelse for et magistratsmedlem og en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening.

§ 2

I regionsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 900 af 30. august 2012, som ændret ved § 2 i lov nr. 1252 af 18. december 2012, § 2 i lov nr. 1253 af 18. december 2012 og § 1 i lov nr. 381 af 17. april 2013, foretages følgende ændringer:

1. I § 10, stk. 2, ændres "§ 8, stk. 2-6" til: "§ 8, stk. 2-7".
2. I § 38 ændres "§ 66 om borgmesterens funktionsvægning" til: "§§ 66, 66 a, 66 b, 66 c og 66 d om borgmesterens afsættelse eller suspension".

§ 3

I lov om kommunale og regionale valg, jf. lovbekendtgørelse nr. 127 af 11. februar 2013, foretages følgende ændringer:

1. I § 105 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

"Stk. 2. Valgbarhedsnævnet træffer afgørelse om afsættelse og suspension af en borgmester eller anden tilsvarende indehaver af et kommunalt hverv eller en regionsrådsformand efter reglerne i §§ 66 a, 66 b, og 66 c i lov om kommunernes styrelse, jf. for så vidt angår regionsrådsformænd tillige regionslovens § 38."

Stk. 2 bliver herefter stk. 3.

2. I § 105 indsættes efter stk. 2, der bliver stk. 3, som nyt stykke:

"Stk. 4. I de i stk. 2 nævnte sager består Valgbarhedsnævnet dog, ud over af den i stk. 3 nævnte formand og næstformand, af 3 andre medlemmer, hvoraf Danske Regioner og KL udpeger hver ét, og økonomi- og indenrigsministeren udpeger et medlem, der er kyndigt i forvaltningsret. Stk. 3, 2. og 4. pkt., finder tilsvarende anvendelse."

Stk. 3 bliver herefter stk. 5.

§ 4

Loven træder i kraft den [...]

*Bemærkninger til lovudkastets enkelte bestemmelser**§ 1*

Til nr. 1

Den foreslåede bestemmelse fastsætter, at dagsorden og det fornødne materiale, herunder eventuelle udvalgserklæringer, til sagernes bedømmelse skal udsendes til medlemmerne senest 4 hverdage inden møder i kommunalbestyrelsen. Det er borgmesteren, der som øverste daglige leder af kommunens administration over for kommunalbestyrelsen er ansvarlig for udsendelsen.

Bestemmelsen indebærer, at det kan lægges til grund, at der i tilfælde, hvor dagsorden og det fornødne materiale til sagens bedømmelse er udsendt 4 hverdage før fristen, altid har været den fornødne tid til at forberede sagen.

Bestemmelsen har navnlig til formål at beskytte mindretal i kommunalbestyrelsen, der ikke mener at have haft den fornødne tid til at forberede sagen. Derfor kan den angivne frist for udsendelse af dagsorden og materiale – ligesom visse andre regler om mindretalsbeskyttelse i lov om kommunernes styrelse – fraviges, hvis der er enighed i kommunalbestyrelsen herom.

Fristen på 4 hverdage er herudover som udgangspunkt bindende, således at kommunalbestyrelsens flertal kun kan træffe beslutning i sager, hvis fristen er overholdt, jf. dog det ved lovudkastets § 1, nr. 2, foreslåede § 8, stk. 5, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse, der giver hjemmel til, at kommunalbestyrelsens flertal kan træffe beslutning i sager, der ikke kan udsættes, selv om fristen ikke er overholdt.

Et medlem af kommunalbestyrelsen, der ikke mener, at det fornødne materiale til sagens bedømmelse har foreligget inden for fristen, kan protestere imod, at der træffes beslutning i sagen på det foreliggende grundlag. Hvis en sådan protest ikke imødekommes, f.eks. fordi flertallet mener, at det fornødne materiale har foreligget inden for den i loven angivne frist, eller at sagen ikke kan udsættes, kan medlemmet stemme imod beslutningen eller undlade at stemme med den begrundelse, at fristen ikke er overholdt, og eventuelt at sagen efter medlemmets opfattelse tåler udsættelse, samt forlange at få tilført beslutningsprotokollen en bemærkning herom, jf. § 13, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse.

Ved det ved lovforslagets § 1, nr. 2, foreslåede § 8, stk. 5, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse, fastsættes bestemte krav til dagsordenen i tilfælde, hvor fristen ikke er overholdt. Disse krav skal bl.a. give det enkelte medlem anledning til allerede inden mødet at overveje, om vedkommende vil protestere imod sagens behandling med den begrundelse, at dagsorden eller fornødent materiale er udsendt for sent.

Den dagsorden, som efter bestemmelsen skal udsendes, er et forslag til dagsorden, idet det er kommunalbestyrelsen, som ved mødets begyndelse endeligt vedtager sin dagsorden.

Som anført kan et medlem protestere imod, at der træffes beslutning i en sag med den begrundelse, at fristen for udsendelse af materiale ikke er overholdt, selvom punktet er optaget på den godkendte dagsorden. Medlemmet behøver således ikke at protestere ved dagsordenens vedtagelse, men kan protestere også under drøftelsen af dagsordenspunktet. Dette skyldes, at medlemmets afgørelse af, om vedkommende finder grundlag for at protestere, vil kunne afhænge af indholdet af drøftelsen af dagsordenspunktet. Eksempelvis kan det være, at medlemmet vil protestere imod, at der træffes afgørelse i sagen, men ikke imod en procesbeslutning f.eks. om henvisning af sagen til fornyet udvalgsbehandling. Protest kan således fremsættes indtil vedtagelsen af dagsordenspunktet.

Fristen for udsendelse af materiale til bedømmelsen af sagerne omfatter kun det materiale, der er fornødent til bedømmelsen af sagen. Det forhold, at materiale, der indgår i en sag, ikke er blevet udsendt inden for fristen eller slet ikke er blevet udsendt, giver således ikke et medlem grundlag for at forlange, at behandlingen af en sag udsættes. Dette er kun tilfældet, hvis materialet må anses fornødent til sagens bedømmelse.

Den foreslåede bestemmelse indebærer ingen ændringer i kravene til det materiale, som skal foreligge for, at kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse. Kommunalbestyrelsen er efter en kommunalretlig grundsætning forpligtet til at sørge for, at der foreligger det nødvendige oplysningsgrundlag, inden der skal træffes afgørelse i en sag. Spørgsmål om, hvorvidt der foreligger tilstrækkelige oplysninger i en sag, afgøres inden for vide rammer endeligt af kommunalbestyrelsen ved almindelig flertalsbeslutning. Det beror således på kommunalbestyrelsens beslutning, hvilke oplysninger og undersøgelser der skal fremskaffes til brug for behandlingen af en sag.

Officialprincippet indebærer ikke, at det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem over for borgmesteren eller kommunalbestyrelsen kan kræve bestemt materiale eller oplysninger tilvejebragt. Det er således kommunalbestyrelsen, der i første række har rådigheden over sagernes oplysningsniveau og dermed bestemmer, hvornår en sag er således oplyst, at der foreligger et forsvarligt oplysningsniveau. Princippet fastsætter imidlertid en ramme for kommunalbestyrelsens skøn over, hvilket oplysningsgrundlag det er nødvendigt at indhente. Kommunalbestyrelsens eventuelle manglende overholdelse heraf vil kunne påses af tilsynsmyndighederne og af ankeinstanser.

Til det fornødne materiale til en sags oplysning hører normalt, at der indhentes en erklæring fra det eller de ansvarlige stående udvalg, inden kommunalbestyrelsen træffer beslutning i sagen, jf. nærmere bemærkningerne til det ved lovudkastets § 1, nr. 4, foreslåede nye 3. pkt., i § 20, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse. Det er i det ved lovudkastets § 1, nr. 1, foreslåede § 8, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse fremhævet, at eventuelle udvalgserklæringer udgør en del af det til sagernes bedømmelse fornødne materiale.

Fristen for udsendelse af dagsorden og materiale opfyldes efter den foreslåede bestemmelse ved dagsordenens og materialets udsendelse. Der ligger ikke heri et krav om, at dagsordenen og materialet skal være kommet frem til medlemmerne, og der ligger heller ikke heri et krav til forsendelsesmåden (elektronisk forsendelse eller A- eller B-post). Valget af forsendelsesmåden skal dog være sagligt og må ikke have til formål at hindre medlemmernes forberedelse. At materialet ligger tilgængeligt for medlemmerne i forvaltningen er ikke tilstrækkeligt.

Kommunalbestyrelsens adgang til efter § 8 a i lov om kommunernes styrelse at træffe beslutning om elektronisk formidling af materiale til medlemmerne omfatter dagsorden og materiale, der skal udsendes efter den foreslåede bestemmelse.

Ved beregningen af fristen i den foreslåede bestemmelse regnes lørdag som en hverdag, og dagen for kommunalbestyrelsesmødets afholdelse medregnes ikke i fristen. Afholdes kommunalbestyrelsesmødet eksempelvis en mandag, skal dagsordenen og det fornødne materiale være udsendt senest den forudgående onsdag. Dette gælder uanset, hvilken forsendelsesmetode der anvendes.

Den foreslåede bestemmelse finder ligesom den gældende § 8, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse anvendelse på såvel ordinære som ekstraordinære møder i kommunalbestyrelsen. Efter lovens § 8, stk. 2, fastsætter borgmesteren tid og sted for ekstraordinære møder, der indkaldes, når borgmesteren finder det fornødent eller mindst 1/3 af kommunalbestyrelsens medlemmer forlanger det. Det er i den forbindelse borgmesterens ansvar at sikre, at de frister, som loven fastsætter i forbindelse med afholdelse af kommunalbestyrelsens møder, kan overholdes.

Den foreslåede bestemmelse indebærer således sammen med det ved lovudkastets § 1, nr. 2, foreslåede § 8, stk. 5, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse, at ekstraordinære møder mod et medlems protest kun kan indkaldes med kortere varsel end 4 hverdage, hvis sagen ikke kan udsættes. Tilsvarende vil der i sager på et ekstraordinært møde, hvor dagsorden eller materiale til sagernes bedømmelse er udsendt efter fristen, mod et medlems protest kun kunne træffes beslutning, hvis sagen ikke kan udsættes. Om afgørelsen af, hvornår en sag ikke kan udsættes, henvises til bemærkningerne til lovudkastets § 1, nr. 2.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at det fornødne materiale til sagernes bedømmelse udsendes til kommunalbestyrelsens medlemmer. Derfor udgår det gældende § 8, stk. 4, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse, hvorefter medlemmerne med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, har ret til at gennemse fremlagt materiale sammen med personer, der ikke er medlemmer af kommunalbestyrelsen. Ændringen indebærer ingen ændringer i reglerne om kommunalbestyrelsesmedlemmernes tavshedspligt.

Det følger af regionslovens § 10, stk. 2, at den foreslåede bestemmelse finder tilsvarende anvendelse for regionsrådets møder.

Til nr. 2

Den foreslåede bestemmelses 1. pkt. fastsætter, at kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning i en sag, selvom dagsordenen og det fornødne materiale ikke er udsendt senest 4 hverdage inden mødet, hvis sagen ikke kan udsættes.

Bestemmelsen indebærer sammen med det ved lovudkastets § 1, nr. 1, foreslåede § 8, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse, at kommunalbestyrelsens flertal imod et mindretals protest, kan træffe beslutning i sager, der ikke kan udsættes, selv om fristen for udsendelse

af dagsorden og materiale ikke er overholdt. I sager, der tåler udsættelse, kan flertallet ikke træffe beslutning.

En enig kommunalbestyrelse kan træffe beslutning i sager, selv om fristen for udsendelse af dagsorden og materiale ikke er overholdt, jf. nærmere bemærkningerne til lovudkastets § 1, nr. 1.

Ved sager, der ikke kan udsættes, forstås sager, hvor formålet med en beslutning i kommunalbestyrelsen forspildes eller kommunens interesser væsentligt tilsidesættes, hvis kommunalbestyrelsen ikke kan træffe beslutning inden for en vis tidsmæssig grænse. Dette kan være tilfældet i mange forskelligartede situationer. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis kommunalbestyrelsens flertal til et bestemt formål ønsker at afgive købstilbud på en ejendom, som andre købere også er interesserede i, og som må forventes at være solgt, hvis tilbud ikke afgives inden for kort tid. En anden situation kan være, at kommunalbestyrelsens flertal er forpligtet til eller ønsker at afgive en udtalelse til en anden myndighed, som forud for næste kommunalbestyrelsesmøde skal foreligge inden for en bestemt frist for, at kommunens udtalelse vil blive taget i betragtning i forbindelse med en afgørelse eller en anden disposition af væsentlig betydning for kommunen, som den anden myndighed skal træffe. Der kan også være tale om tilfælde, hvor kommunen påføres et økonomisk tab, f.eks. morarenter, gebyr eller lønudgifter, hvis beslutningen ikke træffes. En tredje situation kan f.eks. være, at det vil være af væsentlig betydning for en anden myndighed eller en borger, at kommunens udtalelse foreligger inden for en bestemt frist, der ligger før næste kommunalbestyrelsesmøde.

Det vil ikke i alle tilfælde være en konkret fastsat frist, som er afgørende for, om en sag kan udsættes eller ikke, og der må derfor efter omstændighederne gives flertallet en vis margin for at vurdere, om der kan træffes beslutning i en sag uanset fristoverskridelsen.

I sager, der ikke kan udsættes, og hvor det ikke har været muligt at overholde fristen, påhviler det borgmesteren at sørge for, at det fornødne materiale formidles til kommunalbestyrelsens medlemmer snarest muligt efter, at det er tilgængeligt.

Det er en retlig vurdering, som de kommunale tilsynsmyndigheder vil kunne foretage, om der har været tale om en sag, som ikke kunne udsættes, og om borgmesteren har sørget for at formidle det fornødne materiale snarest muligt efter, at det var tilgængeligt.

En sag kan som udgangspunkt kun udsættes, hvis årsagerne hertil skyldes udefrakommende forhold. Selv om behovet for forelæggelsen af en sag opstår før udløbet af fristen, kan det imidlertid være praktisk umuligt at forberede og forelægge sagen for kommunalbestyrelsen, således at fristen kan overholdes. Kommunalbestyrelsens flertal vil derfor i de tilfælde, hvor rettidig forelæggelse har vist sig umulig, godt kunne fravige fristen, selv om det før fristens udløb har været klart, at sagen skulle forelægges.

Bestemmelsen indebærer sammen med det ved lovudkastets § 1, nr. 1, foreslåede § 8, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse, at en kommune ikke generelt kan tilrettelægge forberedelsen af kommunalbestyrelsens møder således, at fristen på 4 hverdage for udsendelse af dagsorden og materiale ikke kan overholdes. Se også det ved lovudkastet § 1, nr. 4, foreslåede nye 3. pkt. i § 20, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, hvorefter udvalgmøder

skal afholdes i så god tid inden møder i kommunalbestyrelsen, at eventuelle udvalgserklæringer kan udsendes til medlemmerne inden for den i § 1, nr. 1, foreslåede frist på 4 hverdage før møder i kommunalbestyrelsen.

Den foreslåede bestemmelse gælder ligesom det ved lovudkastets § 1, nr. 1, foreslåede § 8, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse, såvel ordinære som ekstraordinære møder i kommunalbestyrelsen, jf. herved bemærkningerne til lovudkastets § 1, nr. 1.

Efter § 8, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse kan 1/3 af kommunalbestyrelsens medlemmer kræve, at der indkaldes et ekstraordinært møde. Vurderingen af, om en sag kan udsættes efter den foreslåede bestemmelses 1. pkt., er for sager, der er sat på dagsordenen for et ordinært møde, en vurdering af, om sagen kan udsættes til næste ordinære møde. Denne vurdering foretages af kommunalbestyrelsens flertal. I tilfælde, hvor fristen for udsendelse af materiale ikke er overholdt for en sag på et ordinært kommunalbestyrelsesmøde, men hvor en beslutning efter flertallets vurdering ikke kan udsættes til næste ordinære møde, vil 1/3 af kommunalbestyrelsens medlemmer således ikke kunne omgøre en flertalsbeslutning om at behandle sagen på det ordinære kommunalbestyrelsesmøde, hvor sagen er sat på dagsordenen, ved at kræve, at beslutningen udsættes til et med dette formål indkaldt ekstraordinært møde. Den foreslåede bestemmelses 1. pkt. giver i sådanne tilfælde kommunalbestyrelsens flertal ret til at træffe beslutning i sagen på det ordinære møde, hvor sagen er sat på dagsordenen.

Den foreslåede bestemmelses 2. og 3. pkt. fastsætter, at borgmesteren skal sørge for, at det fremgår af dagsordenen, hvis dagsorden eller fornødent materiale ikke udsendes inden for fristen på 4 hverdage, samt at begrundelsen for, at sagen ikke kan udsættes, ligeledes skal fremgå af dagsordenen.

Dette skal ses på baggrund af, at borgmesteren ikke antages at kunne undlade at sætte en sag på dagsordenen med den begrundelse, at vedkommende finder, at der bør tilvejebringes yderligere oplysninger. Borgmesteren vil derimod normalt være forpligtet til at gøre kommunalbestyrelsen opmærksom på, at der efter vedkommendes opfattelse ikke foreligger et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag.

De angivne oplysninger skal fremgå af det udkast til dagsorden, som borgmesteren skal sørge for sendes til medlemmerne. Det skal fremgå, hvilke sager de for sent udsendte oplysninger vedrører. Såfremt det dagsordenspunkt, som forsinkelsen vedrører, fremgår af en dagsorden eller et tillæg til dagsordenen, der er udsendt efter fristens udløb, er det af denne dagsorden, fristoverskridelsen skal fremgå.

Bestemmelsens 2. pkt. indebærer, at det skal fremgå af dagsordenen, såfremt materiale, der er fornødent til en sags bedømmelse, vil blive udsendt efter fristens udløb.

Kravet efter den foreslåede bestemmelses 3. pkt. om, at begrundelsen for, at sagen ikke kan udsættes, skal fremgå af dagsordenen, gælder kun sager, hvor det er borgmesterens opfattelse, at sagen ikke kan udsættes, og at der derfor skal træffes beslutning i sagen, uanset fristoverskridelsen. I sådanne sager skal begrundelsen for, at sagen ikke kan udsættes, angives. Det skal således fremgå, hvorledes det forventes, at formålet med beslutningen

forspildes eller kommunens interesser væsentligt tilsidesættes, hvis behandlingen af sagen udsættes, jf. nærmere ovenfor i bemærkningerne til den foreslåede § 8, stk. 5, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse.

Den foreslåede bestemmelses 3. *pkt.* er ikke til hinder for, at en sag, hvor fristen ikke er overholdt, sættes på dagsordenen, selvom om den efter borgmesterens opfattelse kan udsættes. I så fald skal det fremgå, at fristen for udsendelse af materiale ikke er overholdt, jf. den foreslåede bestemmelses 2. *pkt.*, men der skal ikke anføres nogen begrundelse for, at sagen er sat på dagsordenen. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for, at et flertal i kommunalbestyrelsen træffer afgørelse i sagen, såfremt flertallet – uanset at dette ikke fremgår af dagsordenen – finder, at sagen ikke kan udsættes, jf. om denne vurdering nærmere ovenfor i bemærkningerne til den foreslåede § 8, stk. 5, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse. Endvidere kan kommunalbestyrelsen i enighed træffe beslutning i sagen, uanset at den tåler udsættelse.

I tilfælde, hvor dagsordenen og det fornødne materiale til sagens bedømmelse er formidlet rettidigt, men hvor der efter fristens udløb fremkommer nyt materiale, som borgmesterens vurderer også er nødvendigt til bedømmelsen af sagen, vil oplysning om fristens tilsidesættelse ikke kunne på ske på dagsordenen. I disse tilfælde forudsætter den foreslåede bestemmelse, at borgmesteren senest i forbindelse med vedtagelsen af kommunalbestyrelsens dagsorden på mødet oplyser om, at materialet er formidlet for sent, og – hvis det er relevant – om, hvorfor sagen efter vedkommendes opfattelse ikke kan udsættes.

Det følger af regionslovens § 10, stk. 2, at den foreslåede bestemmelse finder tilsvarende anvendelse for regionsrådets møder.

Til nr. 3

Ændringen er en konsekvens af det ved lovudkastets § 1, nr. 1, foreslåede § 8, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse, hvorefter såvel dagsorden og mødemateriale skal udsendes til kommunalbestyrelsens medlemmer.

Efter regionslovens § 10, stk. 2, gælder ændringen tilsvarende for regionsrådets møder.

Til nr. 4

Ændringen er en konsekvens af den under § 1, nr. 3, foreslåede ændring.

Til nr. 5

Den foreslåede bestemmelse angiver, at udvalgsmøder skal afholdes i så god tid inden møder i kommunalbestyrelsen, at eventuelle udvalgserklæringer kan udsendes til kommunalbestyrelsens medlemmer senest 4 hverdage før møder i kommunalbestyrelsen, jf. det ved lovforslagets § 1, nr. 1, foreslåede § 8, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse, hvoraf det fremgår, at eventuelle udvalgserklæringer udgør en del af det til sagernes bedømmelse fornødne materiale.

Bestemmelsen skal overholdes af økonomiudvalget og de stående udvalg ved fastlæggelsen af deres mødeplan, jf. § 20, stk. 1, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse.

Den foreslåede bestemmelse indebærer ingen ændringer i, i hvilke sager det er et krav, at en eller flere udvalgsindstillinger skal foreligge, før kommunalbestyrelsen tager stilling til sagen.

Det følger af § 18, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, at økonomiudvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder, inden sagen forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning.

De stående udvalgs varetagelse af den umiddelbare forvaltning, jf. § 17, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse indebærer endvidere, at kommunalbestyrelsens beslutninger som udgangspunkt skal forberedes ved udvalgsbehandling.

Sager vedrørende kommunalbestyrelsens egne forhold, f.eks. sager om vederlæggelse af kommunalbestyrelsens medlemmer, sager om fritagelse af medlemmer for hverv, indkaldelse af stedfortræder mv., hører dog ikke under økonomiudvalget eller noget stående udvalg og kan ikke kræves forelagt et af disse udvalg før kommunalbestyrelsens behandling. Sådanne sager må forberedes og forelægges for kommunalbestyrelsen af borgmesteren. Det samme gælder sager om ændring af kommunens styrelsesvedtægt.

Kravet om udvalgsbehandling indebærer med de angivne undtagelser, at kommunalbestyrelsen som udgangspunkt ikke kan træffe beslutning om at efterkomme eller afvise et forslag, uden at der foreligger erklæring fra det eller de relevante udvalg. Kommunalbestyrelsen vil derimod godt kunne træffe en proceduremæssig beslutning om et forslag, uden at udvalgs-erklæring foreligger, herunder om at henvise forslaget til udvalgsbehandling eller indhente supplerende oplysninger. En udvalgsindstilling kræves således normalt ikke for, at der foreligger et tilstrækkeligt grundlag for at træffe en sådan proceduremæssig beslutning.

En kommunalbestyrelse kan i øvrigt kun undlade at forelægge en sag for et stående udvalg, hvis det er åbenbart, at der ikke herved kan tilføres sagen nye, relevante oplysninger, eller hvis sagen er af så hastende karakter, at udvalgsbehandling ikke kan nås.

Hensigten med den foreslåede bestemmelse er at understrege, at afholdelsen af udvalgsmøder skal tilrettelægges således i forhold til kommunalbestyrelsens møder, at fristen for udsendelse af udvalgs-erklæringerne til kommunalbestyrelsens møder kan overholdes. Dette vil skulle ske generelt i forbindelse med fastlæggelsen af udvalgets årlige mødeplan, jf. § 20, stk. 1, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse.

Bestemmelsen fastsætter ikke nogen særskilt frist for vedtagelse af udvalgsindstillinger, der som det øvrige fornødne materiale skal udsendes til medlemmerne senest 4 hverdage før kommunalbestyrelsens møder. Bestemmelsen understreger imidlertid, at den i lovforslagets § 1, nr. 1, foreslåede frist for udsendelse af mødemateriale til kommunalbestyrelsen er til hinder for, at arbejdet i udvalgene tilrettelægges således, at fristen ikke kan overholdes.

Bestemmelsen er ikke til hinder for, at vedtagelse af en udvalgsindstilling i en sag, der ikke kan udsættes til næste ordinære møde i kommunalbestyrelsen, vedtages på et ekstraordinært udvalgsmøde, herunder eventuelt et telefonmøde, selv om indstillingen i et sådant tilfælde ikke kan udsendes inden for fristen på 4 hverdage. Se nærmere bemærkningerne til det ved lovudkastets § 1, nr. 2, foreslåede § 8, stk. 5, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse,

Bestemmelsen er heller ikke til hinder for, at en udvalgsindstilling i en sag, der ikke kan udsættes, og som skal behandles på et ekstraordinært møde i kommunalbestyrelsen, vedtages kortere tid end 4 hverdage inden det ekstraordinære møde. Se om indkaldelse af ekstraordinære møder i kommunalbestyrelsen med kortere varsel end 4 hverdage bemærkningerne til lovudkastets § 1, nr. 1.

Det foreslåede nye 3. pkt. i § 20, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse knytter sig til det gældende § 20, stk. 1, 2. pkt., om fastlæggelse af en årlig mødeplan for udvalgenes møder, der kun gælder for økonomiudvalget og de stående udvalg.

I tilfælde, hvor en indstilling fra et særligt udvalg nedsat af kommunalbestyrelsen efter § 17, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse, udgør materiale, som er fornødent til kommunalbestyrelsens bedømmelse af en sag, vil sådant materiale være omfattet af fristen i det ved lovudkastets § 1, nr. 1, foreslåede § 8, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse. Sidstnævnte bestemmelse vil – medmindre sagen ikke kan udsættes – være til hinder for, at mødet i det særlige udvalg afholdes så sent, at fristen ikke kan overholdes.

Det følger af regionslovens § 15, stk. 1, at den foreslåede bestemmelse finder tilsvarende anvendelse for forretningsudvalget, for hvilket loven også stiller krav om fastlæggelse af en årlig mødeplan. Udvalg nedsat af regionsrådet efter regionslovens § 13, stk. 6, er særlige udvalg efter § 17, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse, jf. herom ovenfor.

Til nr. 6

Efter den foreslåede bestemmelse skal det fornødne materiale til bedømmelse af de sager, der er optaget på dagsordenen for udvalgenes møder, udsendes til medlemmerne forud for mødet.

Herefter skal såvel en dagsorden som mødemateriale efter § 20, stk. 3, 3. pkt., i lov om kommunernes styrelse udsendes til medlemmerne inden udvalgsmøder. Det er udvalgsformandens opgave at sikre, at der udsendes dagsorden og materiale til udvalgsmøderne.

Der ligger ikke i kravet om udsendelse et krav om, at dagsordenen og materialet skal være kommet frem til medlemmerne, og der ligger heller ikke heri et krav til forsendelsesmåden (elektronisk forsendelse eller A- eller B-post). Valget af forsendelsesmåden skal dog være sagligt og må ikke have til formål at hindre medlemmernes forberedelse.

Der er ikke i loven fastsat en frist for udsendelse af dagsorden og materiale, men efter almindelige kommunalretlige grundsætninger skal dagsorden og det fornødne materiale til sagernes bedømmelse foreligge i så god tid, at medlemmerne har en rimelig tid til at forberede deres stillingtagen til sagerne. Dette indebærer f.eks., at materialet ikke kan udsendes med post

til medlemmerne samme dag som mødet afholdes, idet det ikke giver medlemmerne mulighed for at sætte sig ind i materialet.

Der kan være hastende tilfælde, hvor det ikke er muligt at udsende materialet forinden et udvalgsmøde. I sådanne tilfælde er det udvalgsformandens opgave at sikre, at medlemmerne alligevel har en rimelig tid til at forberede deres stillingtagen til sagerne.

Ved vurderingen af, om lovgivningen vedrørende udsendelse af dagsorden og mødemateriale er tilsidesat, må der lægges vægt på såvel sagens karakter som på karakteren og omfanget af det oplysningsmateriale, der ikke er udsendt, og karakteren og omfanget af det oplysningsmateriale, som er blevet udsendt

Det tilkommer i første række udvalgets flertal at beslutte både, hvilket materiale der udgør det fornødne grundlag for en udvalgsbeslutning, og om udvalgets medlemmer har haft rimelig tid til at forberede sig.

Et udvalgsmedlem, der ikke mener, at der er det fornødne grundlag for en udvalgsbeslutning i en sag eller ikke mener, at der har været tilstrækkelig tid til at forberede sagen, må svarende til, hvad der gælder i kommunalbestyrelsen, fremsætte forslag om, at nærmere angivne oplysninger tilvejebringes, eller at beslutningen i sagen udsættes, så der er tid til at forberede sagen. Såfremt dette forkastes, må vedkommende stemme imod beslutningen eller undlade at stemme med den begrundelse, at der ikke har været det fornødne materiale eller rimelig tid til at forberede sagen, og anmode om at få sin mening tilført udvalgets beslutningsprotokol, jf. § 20, stk. 3, 6. pkt., i lov om kommunernes styrelse.

Et udvalgsmedlem, der ikke mener, at der har været det fornødne grundlag for en udvalgsbeslutning i en sag, hvis udvalgsbehandling vedkommende har deltaget i, vil efter lovens § 23 endvidere kunne standse beslutningens udførelse ved til beslutningsprotokollen at erklære, at vedkommende ønsker sagen indbragt for kommunalbestyrelsen. Dette forpligter kommunalbestyrelsen til at træffe en afgørelse i sagen, der i det mindste skal tage stilling til, om udvalgets beslutning skal udføres.

Kommunalbestyrelsens adgang til efter § 8 a i lov om kommunernes styrelse at træffe beslutning om elektronisk formidling af materiale til medlemmerne omfatter også dagsorden og materiale, der skal udsendes efter § 20, stk. 3, 3. pkt., i lov om kommunernes styrelse.

Kravet om udsendelse af dagsorden og mødemateriale gælder for økonomiudvalget og de stående udvalg. Kravet vil også gælde for særlige udvalg nedsat af kommunalbestyrelsen efter § 17, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse, medmindre kommunalbestyrelsen træffer beslutning om noget andet.

Det følger af regionslovens § 15, stk. 1, at den foreslåede ændring finder tilsvarende anvendelse for forretningsudvalget. For udvalg nedsat af regionsrådet efter regionslovens § 13, stk. 6, gælder kravet om udsendelse af dagsorden og mødemateriale, medmindre regionsrådet træffer beslutning om noget andet.

Til nr. 7

Den foreslåede bestemmelse fastsætter, at indkaldelse og det fornødne materiale til revisionens forelæggelse af en revisionsberetning efter § 42 c i lov om kommunernes styrelse, medmindre forelæggelsen ikke kan udsættes, skal udsendes til kommunalbestyrelsens medlemmer senest 4 hverdage inden forelæggelsen.

Hermed ændres fristen og metoden for formidling (udsendelse) af indkaldelse og materiale til revisionens forelæggelse af beretninger, således at reglerne herom svarer til det, som er foreslået i lovudkastets § 1, nr. 1 og 2, vedrørende dagsorden og materiale til kommunalbestyrelsens møder.

Efter § 42 c i lov om kommunernes styrelse har revisionen adgang til at forelægge sine beretninger mundtligt for kommunalbestyrelsen. Dette skal også ske, hvis mindst en fjerdedel af kommunalbestyrelsens medlemmer anmoder om det. Borgmesteren fastsætter tid og sted for forelæggelsen, der er en orientering om revisionens beretning, hvor der ikke kan træffes beslutninger, og som ikke er åben for offentligheden. Forelæggelsen er således ikke et møde i kommunalbestyrelsen. Det antages, at borgmesteren skal indkalde til fremlæggelsen så hurtigt som muligt efter at have modtaget revisionens eller mindst en fjerdedel af medlemmernes anmodning herom.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at indkaldelse til revisionens forelæggelse af en beretning skal ske med mindst 4 hverdages varsel, medmindre forelæggelsen ikke kan udsættes.

Undtagelse fra fristen vil f.eks. kunne ske, hvis der skal afholdes møde i økonomiudvalget eller kommunalbestyrelsen, hvor kommunalbestyrelsen og/eller økonomiudvalget eventuelt skal træffe beslutning om eventuelle dispositioner på baggrund af revisionens beretning, umiddelbart efter anmodningen til borgmesteren om at forelægge beretningen for kommunalbestyrelsen. Der er ved denne fortolkning af fristen lagt vægt på, at mundtlig forelæggelse af revisionsberetninger alene forventes at finde sted i ekstraordinære situationer, hvor det kan være af væsentlig betydning for kommunens interesser, at der hurtigt træffes beslutning om eventuelle dispositioner på baggrund af revisionsberetningen.

I tilfælde, hvor forelæggelsen ikke kan udsættes, og hvor det ikke har været muligt at overholde fristen, påhviler det borgmesteren at sørge for, at det fornødne materiale formidles til kommunalbestyrelsens medlemmer snarest muligt efter, at det er tilgængeligt.

Det følger af regionslovens § 29, at den foreslåede ændring finder tilsvarende anvendelse for revisionens forelæggelse af beretninger for regionsrådet.

Til nr. 8

Det følger af lovens § 64 a, stk. 3, 2. pkt., at reglerne i lovens § 66 finder tilsvarende anvendelse på udvalgsformænd, i kommuner der har del i den øverste administrative ledelse, jf. bestemmelsens stk. 1, og som styres efter reglerne i lovens § 65. Der henvises til

betænkningens kapitel 3.1.2.1. Bestemmelsen ophæves som en konsekvens af, at lovens § 66 ophæves.

De indgrebsmuligheder, som de i § 1, nr. 9, foreslåede bestemmelser giver mulighed for – dvs. ad hoc suspension på grund af pligttilsidesættelse, afsættelse ved særlig grov pligttilsidesættelse, suspension på grund af tiltale for strafbart forhold og afsættelse ved særligt kvalificeret flertal, omfatter – foruden borgmesteren og magistratsmedlemmer – en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening, jf. herved de foreslåede § 66, stk. 2, § 66 a, stk. 6, § 66 b, stk. 8, samt § 66 c, stk. 9.

Til nr. 9

Ad § 66

De gældende regler om suspension – ad hoc og generel – og afsættelse af borgmesteren er tillige med gældende administrativ praksis herom beskrevet i betænkningens kapitel 3.1.1.3.-3.1.4.4.

Om baggrunden for en ophævelse af den gældende § 66 og for bestemmelserne i de foreslåede §§ 66 – 66 a, henvises til betænkningens kapitel 3.2.1.3. og 3.3.1.2., hvori udvalgets overvejelser om hensigtsmæssigheden af de betingelser, der stilles efter gældende ret for generel suspension og afsættelse, henholdsvis ad hoc suspension, er nærmere beskrevet. Der henvises endvidere til betænkningens kapitel 3.2.2. for udvalgets overvejelser om processen for afsættelse af borgmesteren.

Udvalget har således fundet det hensigtsmæssigt, at lovens bestemmelser om suspension og afsættelse af borgmesteren på en række punkter tydeliggøres. Udvalget har endvidere anbefalet en forenkling af processen for afsættelse af borgmesteren. Der henvises til bemærkningerne til § 66 a.

Sondringen mellem borgmesterens pligttilsidesættelse, jf. herved § 66 og borgmesterens særligt grove pligttilsidesættelse, jf. herved § 66 a, og de forskellige reaktionsmuligheder, som de to bestemmelser giver mulighed for, er udtryk for en videreførelse af den opfattelse, der ligger til grund for stk. 1, henholdsvis stk. 2-4, i den gældende § 66 i lov om kommunernes styrelse om, at der, afhængig af vægringens karakter eller omfang, kan være behov for indgreb af forskellig karakter.

Ved borgmesterens pligttilsidesættelse giver bestemmelsen i den foreslåede § 66 således mulighed for at udpege et andet af kommunalbestyrelsens medlemmer til at varetage en enkeltstående opgave, som borgmesterens pligttilsidesættelse vedrører, mens bestemmelsen i § 66 a ved borgmesterens særligt grove pligttilsidesættelse giver mulighed for at afsætte borgmesteren, hvis de øvrige betingelser herfor er opfyldt.

Til § 66, stk. 1

De overordnede hensyn, som skal varetages ved ad hoc suspension efter § 66 er hensynet til muligheden for opretholdelsen af kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste

myndighed samt effektiviteten, funktionsdygtigheden og lovmedholdeligheden i kommunens styrelse. Der henvises til betænkningens kapitel 3.3.1.1.

Udvalget har fundet, at den gældende § 66, stk. 1, og formuleringen heri om en borgmester, der "vægrer" sig, på flere punkter er uhensigtsmæssig. Der henvises for en nærmere redegørelse for udvalgets overvejelser om hensigtsmæssigheden af betingelserne for ad hoc suspension efter gældende ret til betænkningens kapitel 3.3.1.2. og de her nævnte henvisninger til betænkningens kapitel 3.2.1.3.a.

Den foreslåede bestemmelse omhandler tilfælde, hvor borgmesteren forsætligt eller groft uagtsomt har tilsidesat en pligt, der påhviler vedkommende i medfør af lov om kommunernes styrelse.

Der skal være tale om en *pligttilsidesættelse* fra borgmesterens side. Med andre ord skal det kunne konstateres, at borgmesteren ved en handling eller undladelse, der kan henføres til borgmesteren, har tilsidesat en forpligtelse, der påhviler borgmesteren i medfør af lov om kommunernes styrelse. Det blotte forhold, at borgmesteren kunne have gjort det bedre eller mere effektivt for at varetage sine embedsopgaver, er ikke tilstrækkeligt.

Der skal være tale om en tilsidesættelse af *de pligter, der påhviler borgmesteren*. Dette indebærer, at den blotte tilsidesættelse af pligter, som alene påhviler kommunen som myndighed og ikke specifikt kommunens borgmester, vil falde uden for adgangen til ad hoc suspension.

Kravet om, at der skal foreligge en tilsidesættelse af de pligter, der påhviler borgmesteren, indebærer også, at det skal fremgå af loven eller af kommunalbestyrelsens beslutning, hvorledes den opgave, som pligttilsidesættelsen vedrører, skal føres ud i livet.

Suspension ad hoc kan alene ske, hvor borgmesterens pligttilsidesættelse vedrører pligter, der påhviler vedkommende i *medfør af lov om kommunernes styrelse*, herunder udførelsen af kommunalbestyrelsens lovligt truffne beslutninger og pligter, der følger direkte af lov om kommunernes styrelse eller regler udstedt i medfør heraf uden mellemkommende anmodning fra andre. Omfattet af den foreslåede lovbestemmelses udtryk "i medfør af denne lov" er således også de af ministeriet eller kommunalbestyrelsen udstedte retsfor skrifter i henhold til lov om kommunernes styrelse, f.eks. den af kommunalbestyrelsen fastsatte forretningsorden og styrelsesvedtægt.

Derimod kan borgmesterens tilsidesættelse af eventuelle pligter, der påhviler vedkommende i medfør af anden lovgivning, ikke føre til suspension ad hoc. Der er herved bl.a. lagt vægt på, at sådanne pligter næppe vil have betydning for funktionsdygtigheden, effektiviteten eller lovmedholdeligheden i kommunestyret.

Borgmesterens tilsidesættelse af en pligt, der påhviler vedkommende i medfør af lov om kommunernes styrelse, vil uanset pligtens art kunne begrunde ad hoc suspension, forudsat at de øvrige betingelser er opfyldt. Også borgmesterens tilsidesættelse af en pligt til en handling (f.eks. en pligt til at forelægge visse dispositioner for kommunalbestyrelsen forud for deres udførelse) eller en undladelse (f.eks. en pligt til ikke at afgive vildledende oplysninger til kommunalbestyrelsen eller økonomiudvalget), som borgmesteren efter lov om kommunernes

styrelse eller regler udstedt i medfør heraf skal udføre eller overholde af egen drift, vil således kunne begrunde ad hoc suspension.

Som et eksempel på en pligtilsidesættelse, der efter omstændighederne vil kunne danne baggrund for en ad hoc suspension af borgmesteren, kan nævnes et tilfælde, hvor borgmesteren meddeler som sit endelige standpunkt, at vedkommende ikke agter at medvirke til udførelsen af en beslutning, som kommunalbestyrelsen har truffet. En sådan pligtilsidesættelse vil efter omstændighederne endvidere kunne danne baggrund for en afsættelse af borgmesteren efter bestemmelsen i den foreslåede § 66 a.

Der henvises til betænkningens kapitel 3.3.1.3.b. og den her nævnte henvisning til betænkningens kapitel 3.2.1.4.b.

Suspension ad hoc forudsætter endvidere, at pligtilsidesættelsen vedrører en opgave, hvis udførelse ikke på tidspunktet for suspensionen allerede er forpasset.

Suspension ad hoc er i modsætning til afsættelse efter bestemmelsen i § 66 a ikke betinget af, at der foreligger en kvalificeret pligtilsidesættelse, jf. herved den betingelse, der stilles efter denne bestemmelse om, at borgmesterens pligtilsidesættelse er af en *særlig grovhed*.

Således indebærer en begrænset overladelse af borgmesterens opgaver til et andet af kommunalbestyrelsens medlemmer ikke i samme grad som afsættelse af borgmesteren et brud på den ro og kontinuitet omkring borgmesterens varetagelse af borgmesterhvervet, der er en forudsætning for en hensigtsmæssig varetagelse af hvervet. Dette indebærer, at adgangen til at suspendere borgmesteren ad hoc er videre end adgangen til at afsætte borgmesteren.

Det følger dog af det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, at karakteren af den opgave, som borgmesterens pligtilsidesættelse vedrører, sammenholdt med de hensyn, som skal varetages ved ad hoc suspension af borgmesteren, herunder effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunens styrelse, må indgå i vurderingen af, om ad hoc suspension af borgmesteren konkret er berettiget. Det skal endvidere indgå, om disse hensyn kan tilgodeses på anden og mindre indgribende måde. Der henvises til betænkningens kapitel 3.3.1.3.e.

Ad hoc suspension af borgmesteren kræver efter gældende ret, at borgmesteren ved sin handling eller undladelse bevidst har forsømt sine pligter. For en nærmere beskrivelse af forsætskravet efter gældende ret henvises til betænkningens kapitel 3.1.2.4.

Suspension ad hoc efter den foreslåede bestemmelse kræver, at pligtilsidesættelsen kan tilregnes borgmesteren som *forsætlig eller groft uagtsom*. Dette indebærer en mindre udvidelse af anvendelsesområdet for ad hoc suspension i forhold til gældende ret. Grov uagtsomhed betegner en høj grad af uagtsomhed, dvs. en særlig klar eller forkastelig objektiv tilsidesættelse af de handlenormer, der anses for rimelige i forhold til den pågældende. Vejledende ved bedømmelsen af, om uagtsomheden kan karakteriseres som grov, kan bl.a. være praksis for anvendelsen af § 61 i lov om kommunernes styrelse.

Til grund herfor ligger hensynet til kommunens funktionsdygtighed mv., hvor konsekvenserne for den opgave, som borgmesterens pligtilsidesættelse vedrører, er de samme, uanset om

borgmesteren har haft forsæt hertil eller ej. Simpel uagtsomhed kan ikke medføre suspension ad hoc. Der er herved lagt vægt på indgrebets intensitet.

Der henvises for en uddybning af udvalgets overvejelser om hensigtsmæssigheden af forsætskravet efter gældende ret til betænkningens kapitel 3.3.1.2. og den heri nævnte henvisning til kapitel 3.2.1.3.c. For en uddybning af udvalgets overvejelser om tilregnelseskravet fremadrettet henvises til betænkningens kapitel 3.3.1.3.d. og de her nævnte henvisninger til betænkningens kapitel 3.2.1.4.d.

Den *proces*, der efter gældende ret skal iagttages ved ad hoc suspension af borgmesteren, videreføres med bestemmelsen.

Ad hoc suspension af borgmesteren kan således fortsat alene ske på kommunalbestyrelsens foranledning. Herved understøttes kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed.

I modsætning til afgørelse om afsættelse af borgmesteren, jf. herved § 66 a, der træffes af Valgbarhedsnævnet efter indstilling fra kommunalbestyrelsen, træffes afgørelsen om ad hoc suspension af borgmesteren af kommunalbestyrelsen. Der er herved bl.a. lagt vægt på, at ad hoc suspension af borgmesteren er af mindre alvorlig karakter end afsættelse af borgmesteren. Der er endvidere lagt vægt på, at ad hoc suspension ofte vil være presserende, og at formålet hermed ville forspildes, hvis en anden myndigheds afgørelse skulle afventes.

Beslutningen om fritagelse af borgmesteren for den enkeltstående opgave træffes ved almindeligt stemmeflertal.

Det lægges til grund, at kommunalbestyrelsens beslutning om fritagelse af borgmesteren for den enkeltstående opgave er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Det lægges til grund, at borgmesteren for så vidt angår kommunalbestyrelsens beslutning om at fritage borgmesteren for den enkeltstående opgave er inhabil efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, og efter bestemmelsens stk. 3 således ikke må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af sagen. Der henvises til betænkningens kapitel 3.3.2.2.

Udpegningen af det medlem, der skal varetage den enkeltstående opgave, som borgmesterens pligttilsidesættelse vedrører, foretages af kommunalbestyrelsen ved flertalsvalg, jf. § 24, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse. Det lægges til grund, at borgmesteren ikke er inhabil, hvis kommunalbestyrelsen foretager udpegningen ved særskilt beslutning. Det vil være hensigtsmæssigt, men er ikke noget lovkrav, at kommunalbestyrelsens beslutning om fritagelse af borgmesteren samt kommunalbestyrelsens udpegning af et andet medlem sker ved særskilte beslutninger bl.a. af hensyn til beslutningernes forskellige indhold og den forskellige inhabilitetsvurdering. Træffes beslutningen om fritagelse og beslutningen om udpegning af det medlem, der skal varetage den enkeltstående opgave, som borgmesterens pligttilsidesættelse vedrører, ved to særskilte beslutninger, kan borgmesteren ikke deltage i den førstnævnte beslutning, men godt i den sidstnævnte beslutning. Træffes de to beslutninger under ét, kan borgmesteren ikke deltage overhovedet.

Kommunalbestyrelsens beslutning om ad hoc suspension af borgmesteren, herunder at lade et andet af kommunalbestyrelsens medlemmer udføre den opgave, som borgmesterens pligttilsidesættelse vedrører, kan efterprøves af de kommunale tilsynsmyndigheder, jf. herved lovens kapitel VI-VII. Kommunalbestyrelsens beslutning om ad hoc suspension af borgmesteren kan endvidere efterprøves af domstolene.

Kommunalbestyrelsen *kan* i visse situationer være forpligtet til at foretage ad hoc suspension af borgmesteren. Dette kan være tilfældet, hvor borgmesterens pligttilsidesættelse ikke (ale)ne indebærer en tilsidesættelse af en kommunalbestyrelsesbeslutning, men (også) af lovgivningen i øvrigt, og anvendelse af ad hoc suspension må anses for påkrævet frem for anvendelse af mindre vidtgående reaktionsmuligheder. Bestemmelsen er herved i overensstemmelse med gældende administrativ praksis. Der henvises til betænkningens kapitel 3.1.4.1. Kommunalbestyrelsens overholdelse af denne forpligtelse vil kunne efterprøves af de kommunale tilsynsmyndigheder.

For en nærmere redegørelse for udvalgets overvejelser om processen for ad hoc suspension på grund af pligttilsidesættelse henvises til betænkningens kapitel 3.3.2.2.

Der er efter den foreslåede bestemmelse ikke som efter gældende ret, jf. herved lovens § 66, stk. 5, 1. og 2. pkt., mulighed for i forbindelse med ad hoc suspension af borgmesteren at foretage en reduktion i vederlaget til borgmesteren. Baggrunden herfor er, at der vanskeligt vil kunne beregnes en rimelig reduktion i vederlaget, idet en sådan reduktion i givet fald måtte forudsættes at modsvare den opgave, som pligttilsidesættelsen vedrører.

Til stk. 2

De indgrebsmuligheder, som den gældende § 66 hjemler, retter sig mod borgmesteren samt for kommuner med magistratsstyre efter § 64 i lov om kommunernes styrelse mod magistratsmedlemmer, der vægrer sig ved at udføre deres opgaver. Det følger endvidere af § 64 a, stk. 3, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse at reglerne i lovens § 66 tillige finder anvendelse på en udvalgsformand, der har del i den øverste administrative ledelse, hvor kommunen styres efter reglerne i lovens § 65 (såkaldt mellemformsstyre med delt administrativ ledelse). Der henvises til betænkningens kapitel 3.1.2.1. og de her nævnte forarbejder til lovens § 64 a, stk. 3.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at et magistratsmedlem og en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening (såkaldt mellemformsstyre med delt administrativ ledelse), på lige fod med borgmesteren vil kunne suspenderes ad hoc, hvis betingelserne herfor er opfyldt. Bestemmelsen indebærer herved en videreførelse af gældende ret for så vidt angår den kreds af hvervsindehavere, der kan suspenderes ad hoc. Der henvises til betænkningens kapitel 3.1.2.1.

Udvalget har ikke fundet grundlag for at foreslå kredsene af de hvervsindehavere, der skal kunne suspenderes ad hoc, ændret. Der henvises for en nærmere redegørelse for udvalgets overvejelser herom til betænkningen kapitel 3.3.1.3.a. og de her nævnte henvisninger til betænkningens kapitel 3.2.1.4.a.

Beslutningen om ad hoc suspension af de hvervsindehavere, der er omfattet af bestemmelsen i stk. 2, træffes af kommunalbestyrelsen som kommunens øverste myndighed. Kommunalbestyrelsen er således – uanset valg af styreform – kommunens øverste myndighed.

Beslutningen træffes i lighed med beslutning om ad hoc suspension af borgmesteren ved almindeligt stemmeflertal. Tilsvarende foretages udpegningen af det medlem, der skal varetage den enkeltstående opgave, som magistratsmedlemmets/udvalgsformandens pligttilsidesættelse vedrører, af hensyn til effektiviteten i kommunestyret af kommunalbestyrelsen ved flertalsvalg.

Udvalget har således ikke fundet, at der for de hvervsindehavere, der er omfattet af bestemmelsen, bør gælde særlige regler om disse forhold. For en uddybning af udvalgets overvejelser herom henvises til betænkningens kapitel 3.3.2.1.a. og b.

Ad § 66 a

I lighed med bestemmelsen i § 66 giver bestemmelsen i § 66 a mulighed for at kommunalbestyrelsen kan reagere over for borgmesterens tilsidesættelse af sine pligter som borgmester. Bestemmelsen giver således mulighed for afsættelse af en borgmester, der forsætligt eller groft uagtsomt har tilsidesat pligter, der påhviler vedkommende i medfør af denne lov, hvis pligttilsidesættelsen er særlig grov.

Om baggrunden for den foreslåede bestemmelse, for bestemmelsen i den foreslåede § 66 og for ophævelsen af den gældende § 66 henvises til de indledende bemærkninger til bestemmelsen i § 66. Der henvises endvidere til betænkningens kapitel 3.2.1.3. og 3.3.1.2., der indeholder en nærmere beskrivelse af udvalgets overvejelser om hensigtsmæssigheden af de betingelser, der stilles efter gældende ret for generel suspension og afsættelse, henholdsvis ad hoc suspension. Der henvises endvidere til betænkningens kapitel 3.2.2. for udvalgets overvejelser om processen for afsættelse af borgmesteren.

Bestemmelsen indebærer i overensstemmelse med de anbefalinger, som udvalget er fremkommet med, en tydeliggørelse af reglerne om afsættelse af borgmesteren. Bestemmelsen indebærer endvidere i overensstemmelse med udvalgets anbefalinger en forenkling af processen for afsættelse af borgmesteren. Dette omfatter bl.a., at der ikke som et foreløbigt skridt skal ske suspension af borgmesteren.

Til stk. 1

Bestemmelsen giver i lighed med bestemmelsen i § 66 mulighed for at gribe ind over for en borgmester, der forsætligt eller groft uagtsomt tilsidesætter de pligter, som påhviler den pågældende i medfør af denne lov, hvis pligttilsidesættelsen er særlig grov.

Bestemmelsen skal for så vidt angår kravet om, at borgmesteren forsætligt eller groft uagtsomt tilsidesætter de pligter, som påhviler den pågældende i medfør af denne lov, forstås i overensstemmelse med den foreslåede bestemmelse i § 66, hvortil der henvises.

Disse lighedspunkter er afspejlet i de nedenstående bemærkninger til bestemmelsen, således at der på de nævnte punkter i vidt omfang henvises til bemærkningerne til § 66.

De overordnede hensyn, som skal varetages ved afsættelse af borgmesteren efter § 66 a, er på den ene side hensynet til muligheden for opretholdelsen af kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed samt effektiviteten, funktionsdygtigheden og lovmedholdeligheden i kommunens styrelse og på den anden side at sikre ro og kontinuitet omkring borgmesterens varetagelse af borgmesterhvervet. Det er således forudsat, at afsættelse af borgmesteren kun undtagelsesvis kan komme på tale.

Den gældende § 66, stk. 2, og formuleringen heri om borgmesterens vægring er på flere punkter fundet uhensigtsmæssig. Der henvises til betænkningens kapitel 3.2.1.3.

Med hensyn til hvad der nærmere forstås ved borgmesterens forsætlige eller groft uagtsomme tilsidesættelse af de pligter, som påhviler den pågældende i medfør af denne lov henvises til det, der er anført herom i bemærkningerne til bestemmelsen i § 66 samt til den her nævnte henvisning til betænkningens kapitel 3.2.1.4 b.-d.

Der skal således være tale om en *pligttilsidesættelse* fra borgmesterens side, dvs. at det skal kunne konstateres, at borgmesteren ved en handling eller undladelse, der kan henføres til borgmesteren, har tilsidesat en forpligtelse, der påhviler borgmesteren i medfør af lov om kommunernes styrelse. Det blotte forhold, at borgmesteren kunne have gjort det bedre eller mere effektivt for at varetage sine embedsopgaver, er ikke tilstrækkeligt.

Der skal være tale om en *tilsidesættelse af de pligter, der påhviler borgmesteren*. Dette indebærer, at den blotte tilsidesættelse af pligter, som alene påhviler kommunen som myndighed og ikke specifikt kommunens borgmester, vil falde uden for adgangen til afsættelse.

Kravet om, at der skal foreligge en tilsidesættelse af de pligter, der påhviler borgmesteren, indebærer også, at det skal fremgå af loven eller af kommunalbestyrelsens beslutning, hvorledes den opgave, som pligttilsidesættelsen vedrører, skal føres ud i livet.

Afsættelse kan alene ske, hvor borgmesterens pligttilsidesættelse vedrører pligter, der påhviler vedkommende i *medfør af lov om kommunernes styrelse*, herunder udførelsen af kommunalbestyrelsens lovligt trufne beslutninger og pligter, der følger direkte af lov om kommunernes styrelse eller regler udstedt i medfør heraf uden mellemkommende anmodning fra andre. Omfattet af den foreslåede bestemmelses udtryk "i medfør af denne lov" er således også de af ministeriet eller kommunalbestyrelsen udstedte retsforskrifter i henhold til lov om kommunernes styrelse. Derimod kan borgmesterens tilsidesættelse af eventuelle pligter, der påhviler vedkommende i medfør af anden lovgivning, ikke føre til afsættelse. Der er herved bl.a. lagt vægt på, at sådanne pligter næppe vil have betydning for funktionsdygtigheden, effektiviteten eller lovmedholdeligheden i kommunestyret.

Borgmesterens tilsidesættelse af en pligt, der påhviler vedkommende i medfør af lov om kommunernes styrelse, vil uanset pligtens art kunne begrunde afsættelse, forudsat at de øvrige betingelser er opfyldt. Også borgmesterens tilsidesættelse af en pligt til en handling eller en undladelse, som borgmesteren efter lov om kommunernes styrelse eller regler udstedt i

medfør heraf skal udføre eller overholde af egen drift, vil således kunne begrunde afsættelse, jf. bemærkningerne til § 66, stk. 1.

Det er efter bestemmelsen en betingelse for afsættelse af borgmesteren, at borgmesterens pligtilsidesættelse er af en *særlig grovhed*.

Det er således forudsat, at afsættelse af borgmesteren kun undtagelsesvis kan komme på tale. Dette indebærer, at der må være tale om en meget kvalificeret pligtilsidesættelse, før afsættelse er muligt.

Det følger heraf, at der skal være tale om krænkelse af meget væsentlige interesser, og at grov pligtilsidesættelse, der vil kunne straffes efter lovens § 61, ikke er tilstrækkelig til afsættelse af borgmesteren.

Det vil bero på en konkret vurdering, om pligtilsidesættelsen har den fornødne grovhed til at danne grundlag for afsættelse. Heri indgår ikke blot karakteren af den pligt, der er tilsidesat, men også de øvrige omstændigheder omkring pligtilsidesættelsen. Eksempelvis vil lånoptagelse uden forelæggelse for kommunalbestyrelsen efter lovens regler herom efter omstændighederne i sig selv kunne udgøre en særlig grov pligtilsidesættelse. I den konkrete vurdering af, om en sådan lånoptagelse vil kunne berettige til afsættelse af borgmesteren, kan indgå en række omstændigheder, herunder eksempelvis lånets størrelse. Tilsvarende vil afgivelse af vildledende oplysninger til kommunalbestyrelsen eller et udvalg efter omstændighederne kunne udgøre en særlig grov pligtilsidesættelse. Det samme vil f.eks. kunne gælde borgmesterens afvisning af at tildele et medlem eller et mindretal en rettighed, medlemmet eller mindretallet har efter lov om kommunernes styrelse.

Som et led i kravet om, om pligtilsidesættelsen har den fornødne grovhed til at danne grundlag for afsættelse, skal afsættelsen være begrundet i saglige hensyn og således f.eks. ikke motiveret af politiske hensyn.

Det følger af proportionalitetsprincippet – der indgår som et led i grovhedsvurderingen – at formålet med afsættelsen ikke må kunne tilgodeses ved mindre indgribende foranstaltninger. Endelig skal indgrebet stå i et rimeligt forhold til karakteren af borgmesterens pligtilsidesættelse. Heri indgår bl.a. vurderingen af, om en overladelse af borgmesterens enkelte opgaver til et andet medlem, jf. herved bestemmelsen i lovens § 66, vil være tilstrækkelig til at imødekomme de hensyn, der ellers skulle forfølges ved en afsættelse af borgmesteren.

I grovhedsvurderingen vil der kunne lægges vægt på, om kommunalbestyrelsen ved en beslutning eller på anden måde har givet borgmesteren grund til at tro, at kommunalbestyrelsen udtrykkeligt eller stiltiende har godkendt borgmesterens pligtilsidesættelse. Endvidere vil der i denne vurdering kunne lægges vægt på, om muligheden for afsættelse som følge af den tid, der er gået, fra kommunalbestyrelsen fik kendskab til pligtilsidesættelsen, til kommunalbestyrelsen traf beslutningen om at indstille til Valgbarhedsnævnet at træffe afgørelse om afsættelse af borgmesteren, er fortabt ved passivitet. I sådanne tilfælde kan borgmesteren have fået en beskyttelsesværdig forventning om, at kommunalbestyrelsen ikke vil foretage sig yderligere.

Som den gældende bestemmelse i § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse er affattet, kan borgmesterens gentagne vægring give kommunalbestyrelsen mulighed for suspension og afsættelse af borgmesteren.

Gentagen pligttilsidesættelse er ikke i sig selv tilstrækkeligt til afsættelse af borgmesteren efter den foreslåede bestemmelse i § 66 a. Udgør pligttilsidesættelserne således ikke en trussel mod kommunens funktionsdygtighed mv., kan dette ikke medføre afsættelse. Gentagelse af pligttilsidesættelserne kan – hvad enten de vedrører pligter af samme eller forskellig art – derimod indgå i vurderingen af, om forholdene samlet set har en sådan særlig grovhed, at det kan begrunde afsættelse af borgmesteren.

Der henvises til betænkningens kapitel 3.2.1.4.e., hvori udvalgets overvejelser om grovhedskriteriet er nærmere behandlet.

Afsættelse af borgmesteren kræver efter gældende ret, at borgmesteren ved sin handling eller undladelse bevidst har forsømt sine pligter. For en nærmere beskrivelse af forsætskravet efter gældende ret henvises til betænkningens kapitel 3.1.2.4.

Afsættelse efter den foreslåede bestemmelse kræver – i lighed med ad hoc suspension efter bestemmelsen i § 66 – at borgmesterens særligt grove pligttilsidesættelse kan tilregnes borgmesteren som *forsætlig eller groft uagtsom*. Dette indebærer en mindre udvidelse af anvendelsesområdet for afsættelse af borgmesteren i forhold til gældende ret. Grov uagtsomhed betegner en høj grad af uagtsomhed, dvs. en særlig klar eller forkastelig objektiv tilsidesættelse af de handlenormer, der anses for rimelige i forhold til den pågældende. Vejledende ved bedømmelsen af, om uagtsomheden kan karakteriseres som grov, kan bl.a. være praksis for anvendelsen af § 61 i lov om kommunernes styrelse.

Til grund herfor ligger hensynet til kommunens funktionsdygtighed mv. Udvalget har således fundet, at konsekvenserne for kommunestyrets funktionsdygtighed, effektivitet og lovmedholdelighed af borgmesterens særligt grove tilsidesættelse af sine pligter som borgmester kan være de samme, uanset om pligttilsidesættelsen er sket med forsæt eller ej.

Der henvises for en uddybning af udvalgets overvejelser om hensigtsmæssigheden af forsætskravet efter gældende ret til betænkningens kapitel 3.2.1.3.c. For en uddybning af udvalgets overvejelser om tilregnelseskravet fremadrettet henvises til betænkningens kapitel 3.2.1.4.d.

Borgmesterens særligt grove pligttilsidesættelse kan have forskellig *tidsmæssig placering* i forhold til kommunalbestyrelsens overvejelser om, hvordan der skal reageres heroverfor: Forudsat, at de øvrige betingelser herfor er opfyldt, vil afsættelse af borgmesteren kunne ske, hvor pligttilsidesættelsen er af løbende karakter. Afsættelse vil endvidere – forudsat, at de øvrige betingelser herfor er opfyldt – kunne ske, hvor der er tale om en pligttilsidesættelse, der allerede har fundet sted, og som er afsluttet på tidspunktet for kommunalbestyrelsens overvejelser om, hvordan der skal reageres heroverfor, hvis borgmesterens pligttilsidesættelse kan begrunde mistillid til, om borgmesteren i varetagelsen af borgmesterhvervet fremover kan/vil bidrage til kommunestyrets funktionsdygtighed, effektivitet og lovmedholdelighed.

Bestemmelsen er hermed i overensstemmelse med Økonomi- og Indenrigsministeriets praksis vedrørende den gældende § 66 i lov om kommunernes styrelse, jf. herved betænkningens kapitel 3.1.3.1.

Afsættelse vil endelig – forudsat, at de øvrige betingelser herfor er opfyldt – i særlige tilfælde kunne ske, hvor pligttilsidesættelsen endnu ikke har fundet sted på tidspunktet for kommunalbestyrelsens overvejelser. Efter omstændighederne vil det f.eks. kunne være tilfældet, hvor borgmesteren tilkendegiver sit endelige standpunkt i forhold til en endnu ikke afgjort sag, og at borgmesteren – hvis kommunalbestyrelsens beslutning i sagen får et bestemt udfald, der går borgmesteren imod – ikke agter at medvirke til udførelsen heraf.

For en uddybning af udvalgets overvejelser om det tidsmæssige aspekt af pligttilsidesættelsen, herunder behovet for at tydeliggøre reglerne om afsættelse af borgmesteren på dette punkt henvises til betænkningens kapitel 3.2.1.3.b. og 3.2.1.4.c.

Processen for afsættelse af borgmesteren efter gældende ret indebærer, at borgmesteren som et foreløbigt skridt suspenderes. Det følger således af den gældende bestemmelse i § 66, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, at kommunalbestyrelsen kan udpege et af sine medlemmer til at fungere som formand indtil videre. Kommunalbestyrelsens beslutning skal herefter stadfæstes af økonomi- og indenrigsministeren og træder først i kraft herefter. En således stadfæstet beslutning om indskriden skal herefter indbringes for domstolene til efterprøvelse af, om betingelserne for indskriden er til stede. Finder domstolene, at betingelserne for indskriden efter stk. 2 er til stede, anses borgmesteren som fritaget for sit hverv.

Den foreslåede bestemmelse indebærer i overensstemmelse med udvalgets anbefalinger herom en forenkling af processen for afsættelse af borgmesteren i forhold til den proces, der efter gældende ret skal iagttages herved. Der er ved udvalgets anbefalinger herom taget udgangspunkt i de overordnede hensyn, som processen for afsættelse af borgmesteren bør varetage. Disse omfatter, at muligheden for afsættelse af borgmesteren skal understøtte kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed, at processen skal sikre, at betingelserne for afsættelsen er opfyldt, og f.eks. ikke er politisk motiveret, og at processen af hensyn til kommunestyrets funktionsdygtighed og effektivitet ikke er unødigt kompliceret og langtrukken. Der henvises til betænkningens kapitel 3.2.2.1.

Bestemmelsens 2. og 3. pkt. indebærer, at kommunalbestyrelsen indgiver begrundet indstilling om afsættelse af borgmesteren til det valgbarhedsnævn, der er nedsat i medfør af lov om kommunale og regionale valg, jf. herved nedenfor. Finder Valgbarhedsnævnet, at betingelserne herfor er opfyldt, træffer nævnet afgørelse om, at borgmesteren afsættes.

Bestemmelsen indebærer herved, at det endelige ansvar for, at betingelserne for afsættelse af borgmesteren er opfyldt og for, at de retsgarantier, som forvaltningslovens partsrettigheder indebærer, iagttages, påhviler en anden – politisk uafhængig – myndighed end kommunalbestyrelsen.

Bestemmelsen indebærer imidlertid, at det er fortsat er op til kommunalbestyrelsen at beslutte, om der skal tages initiativ til at iværksætte en proces, der kan lede frem til borgmesterens afsættelse. Herved understreges kommunalbestyrelsens ansvar som kommunens øverste

myndighed og som led heri opgaven med at føre tilsyn med hele den kommunale forvaltning, herunder borgmesterens virksomhed.

Kommunalbestyrelsens beslutning herom træffes ved almindeligt stemmeflertal, jf. lovens § 11, stk. 3.

Kommunalbestyrelsens beslutning om at indstille til Valgbarhedsnævnet at afsætte borgmesteren, er en nødvendig forudsætning for afsættelse af borgmesteren. Derimod har kommunalbestyrelsens beslutning ikke i sig selv retsvirkninger i forhold til borgmesteren. Udvalget har derfor lagt til grund, at kommunalbestyrelsens beslutning om at indstille til Valgbarhedsnævnet at afsætte borgmesteren ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Dette indebærer, at forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring og begrundelsespligt ikke finder anvendelse ved processen i kommunalbestyrelsen. Der er i stk. 2. fastsat regler om kommunalbestyrelsens underretning af borgmesteren om indstillingen til Valgbarhedsnævnet om afsættelse.

Kommunalbestyrelsen skal ved sin indstilling til Valgbarhedsnævnet foretage en vurdering af, om de retlige betingelser for afsættelse af borgmesteren er opfyldt. Dette krav følger af, at kommunalbestyrelsen skal foretage en *indstilling*, jf. bestemmelsens 2. pkt. Afgørelsen om, hvorvidt dette er tilfældet, påhviler imidlertid Valgbarhedsnævnet.

Det lægges til grund, at borgmesteren ved kommunalbestyrelsens indstilling til Valgbarhedsnævnet er inhabil efter principperne i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, og efter principperne i bestemmelsens stk. 3 således ikke må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af sagen.

I kravet om, at kommunalbestyrelsens indstilling til Valgbarhedsnævnet skal være *begrundet*, jf. bestemmelsens 2. pkt., ligger bl.a., at kommunalbestyrelsen skal henvise til de faktiske omstændigheder, som kommunalbestyrelsen har lagt til grund for sin indstilling, og til den retsregel eller den kommunalbestyrelsesbeslutning, som kommunalbestyrelsen mener, borgmesteren har overtrådt.

Det følger af officialmaksimen, at kommunalbestyrelsen, inden beslutning træffes om at indstille til Valgbarhedsnævnet at træffe afgørelse om afsættelse af borgmesteren, må sørge for at fremskaffe de fornødne oplysninger af såvel faktisk som retlig karakter til sagens behandling. Det endelige ansvar for, at de oplysninger, som kræves til afsættelse af borgmesteren, foreligger, påhviler imidlertid Valgbarhedsnævnet som den myndighed, der træffer afgørelse i sagen.

De forhold, som kommunalbestyrelsen har anført i sin begrundede indstilling til Valgbarhedsnævnet om afsættelse af borgmesteren, udgør rammen for nævnets bedømmelse af sagen. Dette indebærer, at nævnet alene kan afsætte borgmesteren som følge af de grunde, som kommunalbestyrelsen har anført i sin indstilling.

Kommunalbestyrelsen *kan* i visse situationer være forpligtet til at foretage indstilling til Valgbarhedsnævnet om afsættelse af borgmesteren. Dette kan være tilfældet, hvor borgmesterens pligtilsidesættelse ikke (alene) indebærer en tilsidesættelse af en

kommunalbestyrelsesbeslutning, men (også) af lovgivningen i øvrigt, og anvendelse af den mere vidtgående reaktionsmulighed, som en afsættelse af borgmesteren udgør, må anses for påkrævet frem for anvendelse af mindre vidtgående reaktionsmuligheder. Bestemmelsen er herved i overensstemmelse med gældende administrativ praksis om ad hoc suspension. Der henvises til betænkningens kapitel 3.1.4.1.

Kommunalbestyrelsens overholdelse af denne forpligtelse vil kunne efterprøves af de kommunale tilsynsmyndigheder.

For en uddybning af udvalgets overvejelser om processen i kommunalbestyrelsen henvises til kapitel 3.2.2.2.

Den myndighed, som efter den foreslåede bestemmelse skal træffe afgørelse i spørgsmålet om afsættelse af borgmesteren på grund af pligtilsidesættelse, er *Valgbarhedsnævnet*, jf. bestemmelsens 3. pkt.

Der er ved valget af Valgbarhedsnævnet som den myndighed, der træffer afgørelse om afsættelse af borgmesteren på grund af pligtilsidesættelse bl.a. lagt vægt på den uafhængighed som generelt kendetegner nævnsformen, og den repræsentation af forskellige relevante kompetencer, som kollegiale myndigheder giver mulighed for. Der er endvidere lagt vægt på den parallelitet, der konkret er mellem Valgbarhedsnævnets eksisterende opgaver med vurdering af lokalpolitikeres fortabelse af valgbarhed og vurderingen af borgmesterens pligtilsidesættelse, og om betingelserne for afsættelse på denne baggrund er opfyldt. Der henvises til kapitel 3.2.2.3.b.-e. samt litra g., hvori udvalgets overvejelser om valg af afgørelsesmyndighed er beskrevet.

Valgbarhedsnævnet skal efter den foreslåede bestemmelse alene vurdere, om betingelserne for afsættelse af borgmesteren er opfyldt, jf. bestemmelsens 3. pkt. Heri indgår, om en afsættelse af borgmesteren vil indebære en tilsidesættelse af de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder grundsætningen om saglighed og proportionalitet samt forbuddet mod magtfordrejning.

Endvidere indgår i Valgbarhedsnævnets afgørelse om lovgivningens krav til processen i kommunalbestyrelsen er overholdt, herunder om dagsordenspunktet om at indstille til Valgbarhedsnævnet at træffe afgørelse om afsættelse af borgmesteren er optaget på dagsordenen i overensstemmelse med § 8, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse.

Finder Valgbarhedsnævnet, at lovgivningens krav til processen i kommunalbestyrelsen er tilsidesat, og indebærer dette efter Valgbarhedsnævnets opfattelse, at der er tale om så væsentlige mangler ved kommunalbestyrelsens indstilling, at nævnet af denne grund ikke kan realitetsbehandle kommunalbestyrelsens indstilling om afsættelse, kan Valgbarhedsnævnet hjemvise sagen til fornyet behandling i kommunalbestyrelsen. I denne vurdering indgår, om den procesregel, der er tilsidesat, efter sin karakter er egnet til at påvirke indholdet af kommunalbestyrelsens beslutning.

Kommunalbestyrelsen vil ikke i tilfælde af hjemvisning være forpligtet til at behandle sagen på ny, medmindre andet følger af lovgivningen, jf. ovenfor.

Valgbarhedsnævnet skal ikke foretage en vurdering af hensigtsmæssigheden af en afsættelse af borgmesteren. Baggrunden herfor er, at det alene er vedkommende kommunalbestyrelse, der kan vurdere, om det – hvis de retlige betingelser herfor i øvrigt er opfyldt – er et hensigtsmæssigt skridt at tage at afsætte borgmesteren.

Dette indebærer, at der vil skulle ske en afsættelse af borgmesteren, hvis Valgbarhedsnævnet vurderer, at betingelserne for afsættelse af borgmesteren er opfyldt.

Udvalget har lagt til grund, at Valgbarhedsnævnets afgørelse om afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Dette indebærer bl.a. at forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse finder anvendelse. Det endelige ansvar for, at de oplysninger, som kræves til afsættelse af borgmesteren, foreligger, påhviler Valgbarhedsnævnet som den myndighed, der træffer afgørelse i sagen.

Der henvises til betænkningens kapitel 3.2.2.3.i.

Valgbarhedsnævnets afgørelse om afsættelse af borgmesteren kan ikke indbringes for andre administrative myndigheder.

Valgbarhedsnævnets afgørelse om afsættelse af borgmesteren kan i henhold til grundlovens § 63 indbringes for domstolene efter de almindelige regler herom. Processen for afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse indebærer derimod ikke som efter den gældende § 66 en obligatorisk domstolsbehandling. Der henvises til betænkningens kapitel 3.2.2.4. for udvalgets overvejelser om disse spørgsmål.

Til stk. 2

Bestemmelsen indebærer, at kommunalbestyrelsen skal underrette borgmesteren skriftligt om kommunalbestyrelsens indstilling efter stk. 1 til Valgbarhedsnævnet om at afsætte borgmesteren.

Offentliggørelsen af kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol, jf. § 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse, der ved dette forslag bliver stk. 7, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, og som led heri kommunalbestyrelsens beslutning om at indstille til Valgbarhedsnævnet, at borgmesteren afsættes, jf. § 13, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, er således ikke tilstrækkeligt til at imødekomme det hensyn til underretning af den person, borgmesteren, som beslutningen retter sig imod.

Til stk. 3

Bestemmelsens 1. pkt. giver Valgbarhedsnævnet mulighed for i lighed med de mulighed, som de kommunale tilsynsmyndigheder har efter lovens §§ 49, stk. 5, og 56, stk. 5, for, når dette er påkrævet, at forlange, at der optages retsligt forhør i overensstemmelse med retsplejelovens § 1018. Dette indebærer, at relevante vidner kan afhøres under strafansvar for en dommer, og at retsplejelovens regler om vidnepligt, vidnefritagelse og vidneudelukkelse finder tilsvarende anvendelse. Det er forudsat, at muligheden for indenretslig afhøring kun kan

benyttes, hvor dette i den konkrete sag er et nødvendigt sagsskridt, for at få skaffet de oplysninger, som nævnet skal bruge, og at Valgbarhedsnævnet foretager en nøje vurdering i hvert enkelt tilfælde af, om anvendelsen af indenretslig afhøring er nødvendig.

Adgangen til at afhøre personer under vidneansvar omfatter principielt enhver, der må formodes at have oplysninger af betydning for sagen. Det forudsættes imidlertid, at alene personer, der må antages at bidrage med oplysninger af væsentlig betydning for sagen, vil blive indkaldt til indenretslig afhøring.

Også den afsatte borgmester er principielt omfattet af adgangen til at afhøre personer under vidneansvar. Et vidne har imidlertid bl.a. ikke pligt til at afgive forklaring, såfremt forklaringen antages at ville udsætte vidnet selv for straf eller tab af velfærd eller anden væsentlig skade (i sidstnævnte tilfælde dog med visse undtagelser), jf. retsplejelovens § 171. Det er retten, der træffer afgørelse herom. Det forudsættes, at Valgbarhedsnævnet i disse tilfælde særligt nøje overvejer værdien af anvendelsen af indenretslig afhøring.

De betingelser, der gælder for de kommunale tilsynsmyndigheders anvendelse af dette sagsoplysningsmiddel, finder også anvendelse her.

Den foreslåede bestemmelse har således undtagelsens karakter, og det forudsættes, at Valgbarhedsnævnet foretager en overvejende skriftlig forberedelse af sagen.

Bestemmelsens 2. pkt. giver borgmesteren krav på at afgive sin eventuelle udtalelse til Valgbarhedsnævnet ved foretræde for nævnet, jf. udtrykket "skal...gives lejlighed til mundtligt at". En sådan ret følger således ikke af forvaltningslovens partshøringsregler. Den ret, borgmesteren har efter bestemmelsen til at få foretræde for nævnet, kræver en begæring fra borgmesteren, der skal indgives til nævnet. Nævnet kan fastsætte en frist herfor, og nævnet fastsætter tid og sted for borgmesterens foretræde, jf. udtrykket "efter nævnets nærmere bestemmelse". På mødet får borgmesteren ret til "mundtligt at forelægge sin sag" for Valgbarhedsnævnet. Heri ligger dels retten til at afgive forklaring om sagens nærmere faktiske hændelsesforløb dels retten til at give udtryk for borgmesterens egen opfattelse af, hvorvidt de retlige betingelser for afsættelse er opfyldt. Borgmesteren vil have ret til at lade sig bistå eller repræsentere af en anden under dette møde, jf. forvaltningslovens § 8.

Borgmesteren kan dog ikke i medfør af 2. pkt. forpligtes til at give møde for nævnet med henblik på afgivelse af en mundtlig forklaring. Det eventuelle behov, som nævnet måtte have for at få belyst sagens faktum ved en mundtlig forklaring, vil i givet fald kunne opfyldes ved indenretlig afhøring af borgmesteren i medfør af bestemmelsens 1. pkt. Der er endvidere intet til hinder for, at nævnet anmoder en borgmester, der ikke har fremsat begæring herom, til at møde frem for nævnet at afgive mundtlig forklaring. Borgmesteren er dog ikke forpligtet til at give fremmøde, og nævnet skal i forbindelse med indkaldelsen vejlede borgmesteren herom.

Baggrunden for bestemmelsen er nærmere beskrevet i betænkningens kapitel 3.2.2.3.h.-i.

Til stk. 4

Valget af ny borgmester foretages først, når der foreligger en afgørelse efter stk. 1 i Valgbarhedsnævnet om afsættelse af borgmesteren. Kommunalbestyrelsen kan altså ikke f.eks. samtidig med sin beslutning om at indstille, at borgmesteren afsættes, vælge, hvem der – hvis Valgbarhedsnævnet følger kommunalbestyrelsens indstilling og træffer afgørelse om afsættelse af borgmesteren – skal være ny borgmester.

Det lægges til grund, at den afsatte borgmester ikke vil være inhabil ved kommunalbestyrelsens beslutning herom.

Nyvalg til borgmesterposten efter bestemmelsen sker efter lovens almindelige regler herom, dvs. ved flertalsvalg efter reglerne i lovens § 24, stk. 1, jf. § 7, stk. 3.

Valget af en pågældende har virkning for den resterende del af kommunalbestyrelsens funktionsperiode.

Til stk. 5

Det følger af bestemmelsen i den gældende § 66, stk. 5, 1. og 2. pkt., at kommunalbestyrelsen – med økonomi- og indenrigsministerens godkendelse – kan beslutte, at vederlaget til borgmesteren kan nedsættes. En sådan reduktion kan højst udgøre en tredjedel af vederlaget, medmindre omstændighederne taler for et fuldstændigt bortfald.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at vederlaget til en afsat borgmester *obligatorisk* bortfalder med udgangen af den måned, hvor Valgbarhedsnævnet træffer afgørelse om afsættelse efter stk. 1. Der er med bestemmelsen således ikke mulighed for, at vederlæggelsen af den afsatte borgmester enten slet ikke ophører, eller at vederlaget alene reduceres.

Til stk. 6

De indgrebsmuligheder, som den gældende § 66 hjemler, herunder muligheden for generel suspension og afsættelse, retter sig mod borgmesteren samt for kommuner med magistratsstyre efter § 64 i lov om kommunernes styrelse, mod magistratsmedlemmer, der vægrer sig ved at udføre deres opgaver. Det følger endvidere af lovens § 64 a, stk. 3, 2. pkt., at reglerne i lovens § 66 tillige finder anvendelse på en udvalgsformand, der har del i den øverste administrative ledelse, hvor kommunen styres efter reglerne i lovens § 65 (såkaldt mellemformsstyre med delt administrativ ledelse). Der henvises til betænkningens kapitel 3.1.2.1. og de her nævnte forarbejder til lovens § 64 a, stk. 3.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at et magistratsmedlem og en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening på lige fod med borgmesteren vil kunne afsættes, hvis betingelserne herfor er opfyldt. Bestemmelsen indebærer herved en videreførelse af gældende ret for så vidt angår den kreds af hvervsindehavere, der kan afsættes. Der henvises til betænkningens kapitel 3.1.2.1.

Udvalget har ikke fundet grundlag for at foreslå kredsen af de hvervsindehavere, der skal kunne afsættes, ændret. Der henvises for en nærmere redegørelse for udvalgets overvejelser herom til betænkningens kapitel 3.2.1.4.a.

Bestemmelsen indebærer, at de materielle betingelser, der er fastsat i stk. 1, for afsættelse af borgmesteren, gælder tilsvarende for afsættelse af et magistratsmedlem eller en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening.

Bestemmelsen indebærer endvidere, at de procesregler, der er fastlagt i stk. 1-3 for afsættelse af borgmesteren, gælder tilsvarende ved afsættelse af et magistratsmedlem eller en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening. Det indebærer bl.a., at beslutningen om ved indstilling herom til Valgbarhedsnævnet at indlede den proces, der kan lede til afsættelse af de hvervsindehavere, der er omfattet af bestemmelsen i stk. 6, træffes af kommunalbestyrelsen som kommunens øverste myndighed. Kommunalbestyrelsen er således – uanset valg af styreform – kommunens øverste myndighed. Beslutningen herom træffes i lighed med den tilsvarende beslutning om at indstille til Valgbarhedsnævnet at træffe afgørelse om afsættelse af borgmesteren ved almindeligt stemmeflertal. Der henvises om disse spørgsmål til betænkningens kapitel 3.2.2.2.a. og b.

Bestemmelsen indebærer i sammenhæng med stk. 4, at det, når der foreligger en afgørelse efter stk. 1 i Valgbarhedsnævnet om afsættelse af et magistratsmedlem eller en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening, i overensstemmelse med princippet i lovens § 28, stk. 1, tilkommer den valggruppe i kommunalbestyrelsen, der har valgt det afsatte medlem, at genbesætte hvervet. Det forudsættes herved, at afsættelse af en udvalgsformand indebærer, at formanden også mister hvervet som medlem af udvalget, således at der er en ledig udvalgsplads at besætte. Såfremt valggruppen vælger at besætte den ledige formandspost med et andet medlem af udvalget, tilkommer det valggruppen at besætte den nye ledigblevne post efter reglerne i lovens § 28, stk. 1. Valggruppen kan i den forbindelse vælge at besætte den nu ledigblevne post med den afsatte udvalgsformand.

Bestemmelsen indebærer herved, at den balance, som kommunalbestyrelsens valg af medlemmer til de hverv, som bestemmelsen omhandler – i modsætning til, hvad der følger af den gældende § 66 – fastholdes under *hele* afsættelsesprocessen. Der henvises for en beskrivelse af gældende ret om dette spørgsmål til betænkningens kapitel 3.1.4.2. Udvalgets anbefaling om spørgsmålet er behandlet i betænkningens kapitel 3.2.2.5.b.

Bestemmelsen indebærer endelig, at vederlaget til et afsat magistratsmedlem eller en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening ophører med udgangen af den måned, hvor Valgbarhedsnævnet træffer afgørelse om afsættelse efter stk. 1. Der henvises til bemærkningerne til stk. 5.

Ad § 66 b

Bestemmelsen er en udmøntning af den anbefaling, som udvalget er fremkommet med om, at der bør gives kommunalbestyrelsen mulighed for suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold. Udvalget har herved bl.a. lagt vægt på den risiko for effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret, en sådan tiltale efter omstændighederne vil kunne

give anledning til. Den uro omkring vedkommendes person, som det straffbare forhold kan afstedkomme, kan således betyde, at vedkommende ikke er i stand til på en hensigtsmæssig måde at varetage hvervet. Der henvises for en uddybning af udvalgets overvejelser om behovet for at kunne suspendere borgmesteren på grund af straffbart forhold til betænkningens kapitel 4.4.1.1.

Til stk. 1

De overordnede hensyn, som skal varetages ved suspension på grund af straffbart forhold, er på den ene side hensynet til retsfølelsen samt til effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret og på den anden side hensynet til at sikre ro og kontinuitet omkring borgmesterens varetagelse af borgmesterhvervet. Hertil kommer hensynet til borgmesteren, der (endnu) ikke er dømt for det pågældende forhold.

Bestemmelsens 1. pkt. giver mulighed for, at kommunalbestyrelsen over for Valgbarhedsnævnet kan begære, at borgmesteren suspenderes, hvis en række nærmere betingelser herfor er opfyldt:

En begæring om suspension forudsætter, at der er *rejst tiltale* mod borgmesteren. Herved sikres en tilstrækkelig grad af mistanke mod borgmesteren. Det følger således af objektivitetsprincippet i retsplejelovens § 96, stk. 2, at anklagemyndigheden ikke må rejse tiltale, medmindre det skønnes, at tiltalerejsning vil føre til domfældelse. Kravet om, at der skal være rejst tiltale, indebærer, at f.eks. en sigtelse mod borgmesteren ikke vil kunne danne baggrund for suspension. Det er ikke en betingelse, at borgmesteren er varetægtsfængslet. Der henvises for en uddybning af udvalgets overvejelser om disse spørgsmål til betænkningens kapitel 4.4.1.2.b.

Det er ingen betingelse, at det straffbare forhold er begået eller tiltalerejsning er sket i borgmesterens funktionsperiode. Er dette ikke tilfældet, vil dette kunne indgå i Valgbarhedsnævnets vurdering af, om suspension kan anses for betænkelig, jf. nedenfor.

En begæring om suspension forudsætter endvidere, at der tale om *et forhold, der efter loven kan medføre fængsel i 4 år eller derover*. Grænsedragningen for hvilke straffbare forhold, der kan danne grundlag for suspension, er fastsat under hensyn til, at suspension af borgmesteren, før endelig dom foreligger, er af indgribende karakter. Endvidere er i denne grænsedragning inddraget en vurdering af, at en strafferamme, der giver mulighed for fængsel i fire år eller derover, er udtryk for en generel vurdering af det pågældende forhold som relativt groft.

Den henvises til betænkningens kapitel 4.4.1.2.c. for en nærmere uddybning af, hvilke forhold, der på baggrund af den strafferamme, der er fastsat herfor, kan, henholdsvis ikke kan, danne grundlag for suspension.

Hvilken straf der *konkret* må forventes, er ikke afgørende. Giver den strafferamme, der er fastsat for det pågældende forhold således mulighed for fængsel i 4 år eller derover, kan det danne grundlag for suspension, forudsat at de øvrige betingelser herfor er opfyldt.

Er der tale om tiltale for flere lovovertrædelser, er det et krav, at der for mindst en af disse gælder en strafferamme, der giver mulighed for fængselsstraf i fire år eller derover. Det følger således af straffelovens § 88, stk. 1, 1. pkt., at der, hvor nogen ved en eller flere handlinger har begået flere lovovertrædelser, for disse fastsættes en fælles straf inden for den foreskrevne strafferamme eller, hvis flere strafferammer kommer i betragtning, den strengeste af disse.

Efter straffelovens § 88, stk. 1, 2. pkt., kan straffen under særdeles skærpende omstændigheder overstige den højeste for nogen af lovovertrædelserne foreskrevne straf med indtil det halve. I sådanne tilfælde vil det således være et krav, at den af lovovertrædelserne, som giver den strengeste straf, har en strafferamme som – forhøjet med indtil det halve – giver mulighed for en fængselsstraf i fire år eller derover. Det vil fremgå af anklageskriftet, om tiltalen omfatter straffastsættelse efter straffelovens § 88, jf. herved retsplejelovens § 834, stk. 2, nr. 5, jf. § 895.

Tiltale for overtrædelse af lovens § 61, hvorefter et kommunalbestyrelsesmedlem, der (forståeligt eller groft uagtsomt) gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører, straffes med bøde, kan ikke medføre suspension.

Processen for suspension af borgmesteren efter den foreslåede bestemmelses 1. pkt. indebærer i overensstemmelse med udvalgets anbefalinger herom, at kommunalbestyrelsen overfor Valgbarhedsnævnet, jf. herved nedenfor, kan begære, at borgmesteren suspenderes.

Bestemmelsen indebærer, at det er op til kommunalbestyrelsen at beslutte, om der skal tages initiativ til at iværksætte en proces, der kan lede frem til borgmesterens suspension. Herved understreges kommunalbestyrelsens rolle som kommunens øverste myndighed og det ansvar, der følger heraf.

Kommunalbestyrelsen kan kun fremsætte begæring over for Valgbarhedsnævnet om suspension, når der er rejst tiltale for strafbart forhold med en strafferamme på fire år eller derover, jf. ovenfor. Den endelige vurdering heraf foretages af Valgbarhedsnævnet, jf. nedenfor.

Suspension på grund af tiltale for strafbart forhold forudsætter endvidere, at lovovertrædelser vil medføre tab af borgmesterens valgbarhed i tilfælde af domfældelse i overensstemmelse med anklageskriftet, og at suspension i øvrigt ikke kan anses for betænkelig. Bedømmelsen af, om disse betingelser er opfyldt, sker alene i Valgbarhedsnævnet, jf. nedenfor.

Kommunalbestyrelsen er ikke forpligtet til at indgive begæring til Valgbarhedsnævnet om suspension af borgmesteren.

Kommunalbestyrelsens beslutning herom træffes ved almindeligt stemmeflertal, jf. lovens § 11, stk. 3.

Kommunalbestyrelsens beslutning om over for Valgbarhedsnævnet at begære, at borgmesteren suspenderes, er en nødvendig forudsætning for, at borgmesteren suspenderes. Derimod har kommunalbestyrelsens beslutning ikke i sig selv retsvirkninger i forhold til borgmesteren.

Udvalget har derfor lagt til grund, at kommunalbestyrelsens beslutning om over for Valgbarhedsnævnet at begære borgmesteren suspenderet ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Dette indebærer, at forvaltningslovens regler om bl.a. partshøring og begrundelsespligt ikke finder anvendelse ved processen i kommunalbestyrelsen. Der er i stk. 2 fastsat regler om kommunalbestyrelsens underretning af borgmesteren om begæringen om suspension.

Det lægges til grund, at borgmesteren er inhabil efter principperne i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, og efter principperne i bestemmelsens stk. 3 således ikke må træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af sagen i kommunalbestyrelsen.

Der henvises til betænkningens kapitel 4.4.2.2.f.

Spørgsmål om offentliggørelse af sagsfortegnelse og beslutningsprotokol afgøres efter de almindelige regler herom i lovens § 8, stk. 6, der ved dette forslag bliver stk. 7, jf. lovforslagets § 1, nr. 2. Tilsvarende behandles spørgsmål om dørlukning efter de almindelige regler herom i lovens § 10, stk. 1. Det bemærkes, at oplysning om, at borgmesteren er tiltalt for strafbart forhold, som hovedregel vil være fortrolig.

Der henvises til betænkningens kapitel 4.4.2.2.a.-b., d. og f.

De afgørelser, som efter den foreslåede bestemmelse skal træffes om suspension af en borgmester på grund af strafbart forhold, foreslås henlagt til *Valgbarhedsnævnet*, jf. bestemmelsens 2. pkt.

Der er ved valget af Valgbarhedsnævnet som den myndighed, der træffer afgørelse om suspension af borgmesteren på grund af strafbart forhold, bl.a. lagt vægt på nævnets eksisterende opgaver med vurdering af kommunalbestyrelsesmedlemmers valgbarhed og fortabelse heraf på grund af straf. Disse opgaver indebærer, at der vanskeligt vil kunne peges på et organ, der er bedre egnet til at bedømme, om tiltalen omhandler en forbrydelse, som – hvis borgmesteren bliver endeligt dømt for forholdet – efter Valgbarhedsnævnets praksis må formodes at ville føre til fortabelse af valgbarhed, som er en betingelse for suspension. Der henvises til betænkningens kapitel 4.4.2.3.b.-d. samt f.-g., hvori udvalgets overvejelser om valg af afgørelsesmyndighed er beskrevet.

I Valgbarhedsnævnets afgørelse om suspension af borgmesteren indgår, om de retlige betingelser herfor er opfyldt. En afgørelse i Valgbarhedsnævnet om suspension af borgmesteren forudsætter således for det første, at Valgbarhedsnævnet selvstændigt må efterprøve, om kommunalbestyrelsens begæring om suspension af borgmesteren har baggrund i en tiltale for et strafbart forhold, der efter loven kan medføre fængsel i fire år eller derover. Valgbarhedsnævnet skal ikke herved foretage en vurdering af faktum, men skal lægge det i tiltalen beskrevne hændelsesforløb til grund ved afgørelsen om suspension. Der henvises til betænkningens kapitel 4.4.2.3.a.

En afgørelse om suspension i Valgbarhedsnævnet forudsætter for det andet, at lovovertrædelsen vil medføre tab af borgmesterens valgbarhed, og at suspension i øvrigt ikke kan anses for betænkelig.

Valgbarhedsnævnet skal således foretage en bedømmelse af, *om den lovovertrædelse, som begæringen om suspension støttes på, må formodes at føre til fortabelse af valgbarhed, hvis borgmesteren bliver dømt i overensstemmelse med tiltalen.*

Der henvises om baggrunden for denne betingelse for suspension til betænkningens kapitel 4.4.1.2.d.

Valgbarhedsnævnet skal ved denne bedømmelse lægge sin praksis vedrørende tilsvarende forhold til grund for sin vurdering. Vedrører det forhold, som begæringen om suspension støttes på, en forbrydelse, hvorom der ikke findes praksis i nævnet, skal nævnet foretage en vurdering, der svarer til den vurdering, der foretages i nævnet efter reglerne herom i § 101, jf. § 4, stk. 1, i den kommunale og regionale valglov, i sager om lokalpolitikeres valgbarhed eller fortabelse heraf. Dette indebærer en vurdering af, om der er tale om forhold, der i almindeligt omdømme gør borgmesteren uværdig til at være medlem af kommunalbestyrelsen. Valgbarhedsnævnets kompetence og praksis i sager om valgbarhed og fortabelse heraf er nærmere beskrevet i betænkningens kapitel 4.2.1.

Endelig er det en forudsætning for en afgørelse om suspension i Valgbarhedsnævnet, at *det ikke kan anses for betænkeligt at suspendere borgmesteren*, indtil borgmesteren har fået endelig dom og Valgbarhedsnævnet i givet fald har truffet afgørelse om borgmesterens valgbarhed.

Foreligger der en begæring fra kommunalbestyrelsen om suspension af borgmesteren, og finder Valgbarhedsnævnet, at de øvrige betingelser for en afgørelse om suspension er opfyldt, vil der være formodning for, at det ikke kan anses for betænkeligt at suspendere borgmesteren. Giver omstændighederne i sagen imidlertid anledning til, at Valgbarhedsnævnet anser det for betænkeligt at suspendere borgmesteren, kan der ikke træffes afgørelse om suspension.

Hvorvidt dette er tilfældet, vil bero på en konkret vurdering på grundlag af omstændighederne i sagen. I denne vurdering kan bl.a. indgå den tid, der er gået, fra kommunalbestyrelsen fik kendskab til tiltalen, typisk i kraft af anklagemyndighedens underretning, jf. stk. 6, eller på anden måde fik kendskab til det strafbare forhold, og til kommunalbestyrelsen traf beslutningen om at indlede en suspensionsproces.

Valgbarhedsnævnet skal ikke foretage en vurdering af, hvorvidt suspension af borgmesteren vil være hensigtsmæssig. Baggrunden herfor er, at det alene er vedkommende kommunalbestyrelse, der kan vurdere, om det – hvis de retlige betingelser herfor i øvrigt er opfyldt – er et hensigtsmæssigt skridt at tage at suspendere borgmesteren.

Dette indebærer, at der vil skulle ske en suspension af borgmesteren, hvis Valgbarhedsnævnet vurderer, at betingelserne for suspension er opfyldt.

Udvalget har lagt til grund, at Valgbarhedsnævnets afgørelse om suspension af borgmesteren er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Dette indebærer bl.a., at forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse finder anvendelse.

Valgbarhedsnævnets forberedelse af sagen sker på skriftligt grundlag med henblik på, at afgørelse kan træffes på et møde i nævnet. Bestemmelsen giver ikke mulighed for, at Valgbarhedsnævnet kan foranstalte indenretslig afhøring af vidner. Bestemmelsen giver endvidere ikke borgmesteren krav på foretræde for nævnet med henblik på over for nævnet mundtligt at forelægge sin sag.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger om de her omhandlede spørgsmål er behandlet i betænkningens kapitel 4.4.2.3.e.

Valgbarhedsnævnets afgørelse om suspension af borgmesteren kan ikke indbringes for andre administrative myndigheder. Valgbarhedsnævnets afgørelse om suspension af borgmesteren kan i henhold til grundlovens § 63 indbringes for domstolene efter de almindelige regler herom. Derimod indebærer processen for suspension af borgmesteren ikke en obligatorisk domstolsbehandling.

Det præciseres i bestemmelsens 3. *pkt.*, at suspensionen gælder, indtil borgmesteren enten udtræder af kommunalbestyrelsen som følge af Valgbarhedsnævnets afgørelse om, at borgmesteren har mistet sin valgbarhed, jf. stk. 4, eller indtil borgmesteren genindtræder i borgmesterhvervet som følge af frifindelse ved endelig dom, opgivelse af forfølgning, eller Valgbarhedsnævnets afgørelse om, at borgmesteren er valgbar, jf. de nærmere regler herom i stk. 5. Det følger af bestemmelsen, at suspensionen gælder i suspensionsperioden uden særskilt fornyet beslutning herom. Hvis en byretsdom ankes inden ankefristens udløb, opretholdes suspensionen således under anken uden særskilt beslutning herom. I perioden fra endelig domfældelse og frem til Valgbarhedsnævnets afgørelse opretholdes suspensionen ligeledes uden særskilt beslutning herom.

Til stk. 2.

Bestemmelsen indebærer, at kommunalbestyrelsen skal underrette borgmesteren skriftligt om en begæring efter stk. 1 til Valgbarhedsnævnet om at suspendere borgmesteren.

Offentliggørelsen af kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol, jf. § 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse, der ved dette forslag bliver stk. 7, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, og som led heri kommunalbestyrelsens beslutning om over for Valgbarhedsnævnet at begære borgmesteren suspenderet, jf. § 13, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, er således ikke tilstrækkeligt til at imødekomme det hensyn til underretning af den person, borgmesteren, som beslutningen retter sig imod.

Til stk. 3

Udpegningen af det medlem, der skal fungere som borgmester, foretages først, når der foreligger en afgørelse efter stk. 1 i Valgbarhedsnævnet om suspension af borgmesteren. Kommunalbestyrelsen kan altså ikke f.eks. samtidig med sin beslutning om at begære, at borgmesteren suspenderes, udpege det medlem, der – hvis Valgbarhedsnævnet imødekommer kommunalbestyrelsens begæring og træffer afgørelse om suspension af borgmesteren – skal fungere som borgmester.

Det lægges til grund, at den suspenderede borgmester ikke vil være inhabil ved kommunalbestyrelsens beslutning herom.

Udpegningen af det medlem, der skal fungere som borgmester, sker ved flertalsvalg.

Til stk. 4

Det følger af § 100, stk. 1, i den kommunale og regionale valglov, at mister et medlem sin valgbarhed, udtræder medlemmet af kommunalbestyrelsen.

Bestemmelsen i stk. 4 indebærer, at det medlem, der efter stk. 3 er udpeget som fungerende borgmester, fortsætter som borgmester i den resterende del af funktionsperioden, hvis borgmesteren mister sin valgbarhed på grund af straf for det forhold, der dannede grundlag for suspensionen. Bestemmelsen indebærer herved en undtagelse til bestemmelsen i lovens § 7, stk. 3, der ellers ville indebære, at der ved borgmesterens udtræden af kommunalbestyrelsen skulle foretages nyvalg til borgmesterposten. Der henvises til betænkningens kapitel 4.4.2.4.b.

Til stk. 5

Bestemmelsen omfatter *for det første* den situation, hvor borgmesteren frifindes ved endelig dom. I en sådan situation genindtræder den suspenderede borgmester efter bestemmelsen automatisk i hvervet i den resterende del af funktionsperioden. Efter en frifindende dom i landsretten genindtræder den suspenderede borgmester dog først i hvervet, efter at den ordinære frist for at ansøge om 3. instansbevilling er udløbet, jf. nærmere nedenfor.

En frifindende straffedom anses i almindelighed for endelig, når den ikke kan ankes uden særlig tilladelse. For en straffedom afsagt i byretten vil det som udgangspunkt betyde efter udløbet af en ankefrist på 14 dage efter dommens afsigelse (retsplejelovens § 904, stk. 1). For en straffedom afsagt i landsretten vil det som udgangspunkt betyde ved domsafsigelsen.

Retsplejeloven indeholder imidlertid mulighed for, at en endelig straffedom efter særlig tilladelse kan ankes til en højere ret. Det drejer sig bl.a. om Procesbevillingsnævnets adgang til at meddele 3. instansbevilling. En ansøgning om 3. instansbevilling skal indgives til Procesbevillingsnævnet inden 14 dage efter dommens afsigelse (retsplejelovens § 932, stk. 2, 1. pkt.). Procesbevillingsnævnet kan dog undtagelsesvist meddele 3. instansbevilling, hvis ansøgningen er indgivet senere, men inden et år efter dommens afsigelse (retsplejelovens § 932, stk. 2, 3. pkt.).

Såfremt en suspenderet borgmester frifindes i byretten, og ankefristen udløber, uden at byretsdommen ankes, genindtræder vedkommende fra ankefristens udløb automatisk i borgmesterhvervet i den resterende del af funktionsperioden.

Hvis byretsdommen ankes, og borgmesteren frifindes i landsretten, og ansøgning om 3. instansbevilling ikke er indgivet inden 14 dage efter domsafsigelsen, genindtræder den suspenderede borgmester fra dette tidspunkt (14 dage efter domsafsigelsen i landsretten)

automatisk i borgmesterhvervet i den resterende del af funktionsperioden, jf. bestemmelsens 2. pkt., 1. led.

Hvis ansøgning om 3. instansbevilling er indgivet inden 14 dage efter domsafsigelsen, genindtræder den suspenderede borgmester først i borgmesterhvervet fra det tidspunkt, hvor borgmesteren er endeligt frifundet, jf. bestemmelsens 2. pkt., 2. led, dvs. fra det tidspunkt, hvor Procesbevillingsnævnet har meddelt afslag på 3. instansbevilling eller på anden måde endeligt har afvist at behandle sagen, eller, såfremt Procesbevillingsnævnet har meddelt 3. instansbevilling, fra det tidspunkt, hvor anklagemyndigheden har opgivet forfølgningen, Højesteret har afvist ankebehandling eller afsagt frifindende dom.

Har byretten afsagt en frifindende straffedom over en suspenderet borgmester, som ikke er blevet anket inden ankefristens udløb, genindtræder den suspenderede borgmester således i borgmesterhvervet fra ankefristens udløb, selvom landsretten efter undtagelsesbestemmelsen i retsplejelovens § 910, stk. 2, måtte tillade anke, som ikke har fundet sted inden for udløbet af ankefristen i lovens § 904. En suspenderet borgmester, der er blevet frifundet i landsretten som 2. instans, genindtræder også i borgmesterhvervet 14 dage efter domsafsigelsen, jf. ovenfor, uanset at Procesbevillingsnævnet efter bestemmelsen i retsplejelovens § 932, stk. 2, 3. pkt., undtagelsesvist meddeler tilladelse til anke til Højesteret på grundlag af en ansøgning indgivet efter udløbet af fristen i § 932, stk. 2, 1. pkt., men inden et år efter dommens afsigelse.

I situationer, hvor borgmesteren er frifundet og således efter bestemmelsen genindtræder i hvervet, og hvor anklagemyndigheden efterfølgende meddeles en særlig tilladelse til at anke, fortsætter den genindtrådte borgmester i hvervet, selvom straffesagen ikke har fundet sin afslutning. Der er herved lagt vægt på, at der i sådanne situationer ikke – inden straffesagens endelige afslutning og Valgbarhedsnævnets stillingtagen til borgmesterens valgbarhed – bør ske endnu et skifte på borgmesterposten.

Bestemmelsen omhandler *for det andet* de situationer, hvor anklagemyndigheden, efter at have rejst tiltale mod en borgmester for strafbart forhold med en strafferamme på mindst fire år, vælger at opgive videre forfølgning. Efter retsplejelovens § 728 kan forfølgning opgives, så længe der ikke er afsagt dom eller afsagt kendelse om skyldsspørgsmålet i en nævningsag. En sådan beslutning kan træffes af den myndighed, som efter reglerne i retsplejelovens kapitel 65 om påtalen er påtaleberettiget. Efter reglerne i retsplejelovens kapitel 10 om anklagemyndigheden kan en overordnet anklagemyndighed endvidere give pålæg til en underordnet del af anklagemyndigheden om behandlingen af konkrete sager, herunder om at undlade eller standse forfølgning.

Det forudsættes herved, at anklagemyndighedens afgørelse er endelig, dvs. at omgørelsesfristen i retsplejelovens § 724, stk. 2, er udløbet.

Bestemmelsen omhandler *for det tredje* den situation, hvor en suspenderet borgmester ved endelig dom domfældes for strafbart forhold eller vedtager en bøde herfor, og hvor Valgbarhedsnævnet herefter træffer afgørelse om, at den suspenderede borgmester må anses for valgbar, jf. § 4 i den kommunale og regionale valglov. I denne situation genindtræder den suspenderede borgmester i hvervet for den resterende del af funktionsperioden.

Sker der alene delvis domfældelse af de forhold, borgmesteren er tiltalt for, følger det af reglerne herom i kommunale og regionale valglov, at Valgbarhedsnævnet foretager en bedømmelse af det forhold, der er domfældt for. Fører afgørelsen i Valgbarhedsnævnet om borgmesterens valgbarhed ikke til fortabelse heraf, indebærer denne afgørelse, at borgmesteren genindtræder i hvervet.

Til stk. 6

Bestemmelsen indebærer, at anklagemyndigheden har pligt til at underrette kommunalbestyrelsen om, at der er rejst tiltale mod borgmesteren og om indholdet af tiltalen. Underretningen herom skal sikre, at kommunalbestyrelsen har kendskab til, at der er rejst tiltale mod borgmesteren for et strafbart forhold, der kan danne grundlag for suspension, således at kommunalbestyrelsen får mulighed for at træffe beslutning om, hvorvidt iværksættelse af en suspensionsproces skal ske.

Underretningspligten gælder alene i tilfælde, hvor tiltalen omfatter forhold med en strafferamme, der giver mulighed for fængselsstraf i fire år eller derover. Underretningspligten kan f.eks. opfyldes ved oversendelse af kopi af anklageskriftet til kommunalbestyrelsen.

Underretningspligten gælder alene tilfælde, hvor tiltalte var borgmester for tidspunktet for tiltalerejsning. Dette gælder, uanset om tiltalte på tidspunktet for de begående strafbare forhold var borgmester eller ej.

Det er forudsat, at videregivelsen vil kunne ske inden for persondatalovens rammer.

Der henvises til betænkningens kapitel 4.4.2.2.e.

Til stk. 7

Bestemmelsen indebærer, at vederlaget til en suspenderet borgmester *obligatorisk* ophører med udgangen af den måned, hvor Valgbarhedsnævnet træffer afgørelse om suspension efter stk. 1. Der er med bestemmelsen således ikke mulighed for, at vederlæggelsen af den suspenderede borgmester enten slet ikke ophører, eller at vederlaget alene reduceres.

Bestemmelsens 2. punktum giver en suspenderet borgmester, der genindtræder i hvervet efter bestemmelsen i stk. 5, fordi vedkommende er frifundet ved endelig dom eller fordi forfølgningen er opgivet, krav på efterbetaling af den reduktion af vederlaget i suspensionsperioden, der er sket efter bestemmelsens 1. pkt.

Til stk. 8

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at et magistratsmedlem og en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening (mellemformsstyre med delt administrativ ledelse), på lige fod med borgmesteren vil kunne suspenderes på grund af tiltale for strafbart forhold, hvis betingelserne herfor er opfyldt.

Således vil den mistillid, som tiltale for et strafbart forhold efter omstændighederne vil kunne give anledning til, kunne være særlig problematisk for disse hvervsindehavere, der har del i den øverste administrative ledelse af den kommunale forvaltning. Den uro omkring vedkommendes person, som det strafbare forhold kan afstedkomme, kan således betyde, at vedkommende ikke er i stand til på en hensigtsmæssig måde at varetage hvervet. Hertil kommer, at de pågældende ikke – eller ikke uden at bestemte betingelser herfor er opfyldt, jf. herved bestemmelserne i de foreslåede §§ 66 a og c – kan afsættes.

Udvalget har ikke fundet grundlag for, at kredsen af de hvervsindehavere, der skal kunne suspenderes, skal omfatte andre hvervsindehavere i kommunestyret. Der henvises for en nærmere redegørelse for udvalgets overvejelser herom til betænkningen kapitel 4.4.1.2.a.

Medlemmer af kommunalbestyrelsen, der ikke beklæder et hverv, der kan danne grundlag for suspension ved tiltale for strafbart forhold, vil kunne fortsætte som medlem af kommunalbestyrelsen, indtil Valgbarhedsnævnet har truffet afgørelse om vedkommendes fortabelse af valgbarhed på baggrund af en endelig straffedom. Tilsvarende gælder for en hvervsindehaver, der er suspenderet efter stk. 1, jf. stk. 8.

Bestemmelsen indebærer, at de materielle betingelser, der er fastsat i stk. 1 for suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold gælder tilsvarende for suspension af et magistratsmedlem eller en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening.

Bestemmelsen indebærer endvidere, at de procesregler mv., der er fastlagt i stk. 1-7 for suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold gælder tilsvarende ved suspension af et magistratsmedlem eller en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening. Det indebærer bl.a., at beslutningen om ved begæring herom til Valgbarhedsnævnet at indlede den proces, der kan lede til suspension af de hvervsindehavere, der er omfattet af bestemmelsen i stk. 8, træffes af kommunalbestyrelsen som kommunens øverste myndighed. Kommunalbestyrelsen er således – uanset valg af styreform – kommunens øverste myndighed.

Beslutningen herom træffes ved almindeligt stemmeflertal. Der henvises om disse spørgsmål til betænkningens kapitel 4.4.2.2.a. og b.

Bestemmelsen indebærer i sammenhæng med stk. 3, at det, når der foreligger en afgørelse efter stk. 1 i Valgbarhedsnævnet om suspension af et magistratsmedlem eller en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening, i overensstemmelse med princippet i lovens § 28, stk. 2, tilkommer den valggruppe i kommunalbestyrelsen, der har valgt det suspenderede medlem, at udpege det medlem, der midlertidigt skal varetage hvervet. Det forudsættes herved, at suspension af en udvalgsformand indebærer, at formanden i suspensionsperioden også suspenderes fra hvervet som medlem af udvalget, således at der er en ledig udvalgsplads at besætte, jf. bemærkningerne til § 66, a, stk. 6.

Bestemmelsen indebærer herved, at den balance, som kommunalbestyrelsens valg af medlemmer til de hverv, som bestemmelsen omhandler, fastholdes i suspensionsperioden. Der er herved bl.a. lagt vægt på, at suspension medfører en fuldstændig fratagelse af de opgaver,

der følger af hvervet. Uanset, at der alene er tale om en midlertidig situation, er det således rigtigst, at suspension af borgmesteren ikke medfører forrykkelse af den politiske balance. Udvalgets anbefaling om spørgsmålet er behandlet i betænkningens kapitel 4.4.2.4.b.

Ad § 66 c

Bestemmelsen er en udmøntning af den anbefaling, som udvalget er fremkommet med om, at der bør gives et meget stort flertal i kommunalbestyrelsen mulighed for at afsætte borgmesteren i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen ikke har tillid til borgmesteren. Udvalget har her ved bl.a. lagt vægt på, at massiv mistillid til borgmesteren i kommunalbestyrelsen vil kunne have alvorlige negative konsekvenser indadtil i kommunestyret, herunder både i forhold til forvaltningen, som har borgmesteren som sin øverste daglige leder, og i forhold til det politiske samarbejde i kommunen med risiko for, at effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret lider skade. Der henvises for en uddybning af udvalgets overvejelser om behovet for at kunne afsætte borgmesteren på grund af mistillid til betænkningens kapitel 5.4.1.

Til stk. 1

De overordnede hensyn, som skal varetages ved afsættelse ved særligt kvalificeret flertal, er på den ene side hensynet til effektiviteten og funktionsdygtigheden i kommunestyret og på den anden side hensynet til at sikre ro og kontinuitet omkring borgmesterens varetagelse af borgmesterhvervet.

Bestemmelsen indebærer, at afgørelse om afsættelse af borgmesteren efter den foreslåede bestemmelse træffes af kommunalbestyrelsen, idet det netop er den massive mistillid i *kommunalbestyrelsen*, der begrundes afsættelse efter bestemmelsen. Processen for afsættelse af borgmesteren involverer på denne baggrund ikke obligatorisk prøvelse hos andre myndigheder. Der henvises til betænkningens kapitel 5.4.2.2.b. for en uddybning af udvalgets overvejelser om kommunalbestyrelsens rolle og kompetence i disse sager.

Bestemmelsen giver mulighed for, at kommunalbestyrelsen under visse betingelser kan afsætte borgmesteren, hvis kommunalbestyrelsen ikke har tillid til borgmesteren. Disse omfatter ikke blot, at den massive mistillid i kommunalbestyrelsen har manifesteret sig således, at det fornødne kvalificerede flertal, jf. stk. 2, for afsættelse af borgmesteren er til stede, men også at den mistillid til borgmesteren, som ligger bag kommunalbestyrelsens ønske om afsættelse af borgmesteren har baggrund i en tilsidesættelse af den agtelse og værdighed, som stillingen kræver. En hensigtsmæssig varetagelse af de centrale opgaver, som borgmesteren er tillagt i kommunestyret forudsætter således tillid til borgmesteren.

Hvorvidt borgmesteren ved sine forhold har tilsidesat *værdighedskravet* er i første række op til kommunalbestyrelsen at vurdere og begrunde, jf. herved stk. 2. Kommunalbestyrelsen er ikke ved denne vurdering bundet af det værdighedskrav, der følger af tjenestemandslovens § 10.

I vurderingen kan bl.a. indgå karakteren og grovheden af det pågældende forhold. Det kan endvidere indgå, om forholdet er sket under udøvelsen af hvervet eller om det i øvrigt har nogen sammenhæng med udførelsen af et borgmesterhverv. Dette er imidlertid ikke en

betingelse, idet også forhold, der har fundet sted uden for udøvelsen af hvervet eller som ikke i øvrigt har sammenhæng hermed – eksempelvis gentagne tilfælde af meget upassende opførsel i det offentlige rum – efter omstændighederne kan være egnede til at vække tvivl om, hvorvidt borgmesteren er værdig til at varetage hvervet.

Også forhold, der er begået, inden borgmesteren har tiltrådt hvervet som borgmester, vil kunne inddrages. Men den tid, der er gået, fra kommunalbestyrelsen fik kendskab til forholdet, til kommunalbestyrelsen behandler spørgsmålet om afsættelse, vil kunne indgå i vurderingen.

Afsættelse af borgmesteren kan – forudsat at betingelserne herfor et opfyldt – ske efter bestemmelsen, uanset om det forhold, der har givet anledning til kommunalbestyrelsens mistillid til borgmesteren tillige rejser spørgsmål om pligttilsidesættelse og/eller strafbart forhold, der ellers er reguleret i de specifikke regler herom i bestemmelserne i de foreslåede §§ 66 a og 66 b. Dette gælder uanset, om de betingelser, der kræves til indgreb efter disse regler, er opfyldt eller ej.

Det følger af bestemmelsen, at en vedtagelse i kommunalbestyrelsen om afsættelse af borgmesteren indebærer, at borgmesteren anses fritaget for hvervet. Det er under hensyn til baggrunden for kommunalbestyrelsens vedtagelse om afsættelse – nemlig det forhold, at et massivt flertal af kommunalbestyrelsens medlemmer ikke har tillid til borgmesteren – anset for væsentligt, at kommunalbestyrelsens afgørelse om afsættelse af borgmesteren har virkning straks, således at der kan ske en hurtig genopretning af ro omkring borgmesterposten. Der henvises til betænkningens kapitel 5.4.3.4.

Til stk. 2

Til grund for det krav, der er fastsat i bestemmelsen om, at et flertal på ni tiendedele af kommunalbestyrelsens samtlige medlemmer står bag en vedtagelse efter stk. 1 og begrundelsen herfor, ligger hensynet til den ro omkring borgmesterposten, som en hensigtsmæssig varetægtelse af hvervet forudsætter.

Således ville en mulighed for, at et almindeligt flertal i kommunalbestyrelsen (eller evt. et kvalificeret flertal, som dog er mindre end de foreslåede ni tiendedele) kunne afsætte borgmesteren på grund af mistillid indebære en risiko for, at den fornødne ro omkring borgmesterposten ikke ville være til stede.

Bestemmelsen stiller derfor krav om, at mindst ni tiendedele af kommunalbestyrelsens samtlige medlemmer står bag en vedtagelse om afsættelse af borgmesteren efter stk. 1. Dog er det altid tilstrækkeligt, at samtlige af kommunalbestyrelsens medlemmer ud over borgmesteren stemmer herfor. Der er herved taget højde for, at afsættelse af borgmesteren efter stk. 1 også er muligt i kommuner med kommunalbestyrelser med færre end ti medlemmer.

Det fornødne kvalificerede flertal skal tælles blandt kommunalbestyrelsens *samtlige* medlemmer. Dette indebærer, at afsættelse efter stk. 1 ikke vil kunne vedtages, hvis der i kommunalbestyrelsen er (stort) forfald blandt kommunalbestyrelsens medlemmer, hvilket heller ikke under hensyn til indgrebets betydning bør være en mulighed. Bestemmelsen udgør her-

ved en undtagelse til lovens § 11, stk. 2, om, at kommunalbestyrelsen er beslutningsdygtig, når (blot) halvdelen af medlemmerne er til stede.

Afsættelse af borgmesteren kræver, at der ved begge kommunalbestyrelsens to behandlinger af sagen, jf. stk. 3, er det fornødne flertal for afsættelse af borgmesteren og for begrundelsen herfor. Det er imidlertid ikke en betingelse, at de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der udgør det kvalificerede flertal ved 2. behandlingen af forslaget om afsættelse, skal være identisk med den kreds af kommunalbestyrelsesmedlemmer, der udgjorde det kvalificerede flertal ved 1. behandlingen af forslaget. Det afgørende er således, at der ved begge behandlinger er det fornødne kvalificerede flertal for en afsættelse.

Det er under hensyn til indgrebets betydning for kommunestyret fundet hensigtsmæssigt, at de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der står bag en vedtagelse om afsættelse af borgmesteren, også er enige om begrundelsen herfor. Det er derfor efter bestemmelsen en betingelse, at der ved begge behandlinger i kommunalbestyrelsen, jf. stk. 3, er det fornødne kvalificerede flertal ikke blot til vedtagelsen efter stk. 1 om afsættelse af borgmesteren men også til begrundelsen herfor. Bestemmelsen forudsætter herved, at begrundelsen for kommunalbestyrelsens afsættelse af borgmesteren ved begge behandlinger indgår i afstemningstemaet for kommunalbestyrelsen. Der henvises til betænkningens kapitel 5.4.3.2.a.

Der gælder ingen *karensperiode* efter at spørgsmål om afsættelse af borgmesteren har været sat til afstemning i kommunalbestyrelsen, men ikke har opnået det til vedtagelse fornødne flertal. En sådan karensperiode ville således kunne give anledning til uhensigtsmæssigheder, hvis der viser sig nye forhold hos borgmesteren, som giver kommunalbestyrelsen anledning til mistillid til vedkommende, eller hvis der fremkommer nye aspekter af det eller de forhold, der dannede grundlag for kommunalbestyrelsens tidligere behandling af spørgsmålet om afsættelse.

Om baggrunden for kravet om særligt kvalificeret flertal henvises til betænkningens kapitel 5.4.2.2.c.

Til stk. 3

Det kræves efter bestemmelsens 1. pkt., at forslag om afsættelse af borgmesteren efter stk. 1 undergives to realitetsbehandlinger i kommunalbestyrelsen. Bestemmelsen tager sigte på at sikre en grundig behandling i kommunalbestyrelsen af spørgsmålet om afsættelse af borgmesteren.

Bestemmelsen tager endvidere med sit krav om *realitetsbehandlinger* sigte på hensynet til at kunne konstatere, om kommunalbestyrelsen er fast besluttet på afsættelse af borgmesteren, hvilket under hensyn til indgrebets intensitet er en betingelse.

Tidsrummet for kommunalbestyrelsens to realitetsbehandlinger af sagen – efter bestemmelsen med mindst 6 og højst 12 dages mellemrum – er fastsat med henblik på på den ene side at give kommunalbestyrelsen og de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer en reel mulighed for grundig overvejelse af spørgsmålet om afsættelse, og på den anden side til at varetage hensynet til muligheden for en hurtig genopretning af ro omkring borgmesterposten samt

til den belastning, det kan være for borgmesteren, at der pågår overvejelser om afsættelse på grund af mistillid til vedkommende.

Efter bestemmelsens 2. pkt. stilles krav om, at kommunalbestyrelsens begrundelse, jf. stk. 2, om afsættelse efter hver behandling indføres i beslutningsprotokollen efter § 13, stk. 1. Bestemmelsen indebærer herved et supplerende krav til bestemmelsen i lovens § 13, stk. 1, hvoraf bl.a. følger, at kommunalbestyrelsens beslutninger indføres i en beslutningsprotokol.

Indførelsen i beslutningsprotokollen af begrundelsen for afsættelsen skal sikre, at der ikke opstår tvivl om formuleringen af den begrundelse, som kommunalbestyrelsen har tilsluttet sig ved beslutningen om afsættelse af borgmesteren, herunder i forhold til en efterfølgende eventuel prøvelse, jf. stk. 6. Endvidere sikres i medfør af § 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse, der ved forslaget bliver til stk. 7, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, offentlighed herom med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt. Der henvises til betænkningens kapitel 5.4.3.2.b.

Der er intet krav om, at begrundelsen for afsættelsen i et og alt skal være den samme ved begge behandlinger. Begrundelsens kerne og overordnede formål skal imidlertid fastholdes ved begge behandlinger. Ellers har der i realiteten ikke været to behandlinger af spørgsmålet om borgmesterens afsættelse, hvilket er i strid med lovens krav om to behandlinger. Dette retlige spørgsmål vil kunne efterprøves af Valgbarhedsnævnet, hvis den afsatte borgmester indbringer sagen for nævnet, jf. stk. 6.

Efter bestemmelsens 3. pkt. skal kommunalbestyrelsen underrette borgmesteren skriftligt om kommunalbestyrelsens vedtagelse efter stk. 1 om afsættelse af borgmesteren.

Offentliggørelsen af kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol, jf. § 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse, der ved dette forslag bliver stk. 7, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, og som led heri kommunalbestyrelsens vedtagelse om afsættelse af borgmesteren, jf. § 13, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, er således ikke tilstrækkeligt til at imødekomme det hensyn til underretning af den person, borgmesteren, som beslutningen retter sig imod.

Underretningspligten gælder, selvom borgmesteren deltager i kommunalbestyrelsens behandling og afstemning efter stk. 4.

Det skriftlighedskrav, der med bestemmelsen stilles til kommunalbestyrelsens afgørelse, indebærer, at borgmesteren har krav på en skriftlig begrundelse og klagevejledning efter de nærmere bestemmelser herom i forvaltningslovens §§ 24 og 25.

Til stk. 4

Bestemmelsen udgør en modifikation til forvaltningslovens § 3, stk. 3, som indebærer, at den, der er inhabil i forhold til en sag, ikke må træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

Udvalget har lagt til grund, at borgmesteren efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, er inhabil som følge af en særlig personlig interesse i sagens udfald.

Der er imidlertid fundet naturligt, at borgmesteren har adgang til at deltage i kommunalbestyrelsens behandling af sagen, herunder ved afstemningen om afsættelse. Der er herved lagt vægt på det væsentlige politiske præg, som en afsættelse efter bestemmelsen har – uanset kravet om tab af værdighed.

Udvalget har lagt til grund, at kommunalbestyrelsens afgørelse om afsættelse af borgmesteren på grund af mistillid er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Dette indebærer, at forvaltningslovens bestemmelser om bl.a. partshøring, begrundelse og vejledning af borgmesteren om muligheden for indbringelse af spørgsmålet om afgørelsens lovlighed for Valgbarhedsnævnet, jf. stk. 6, finder anvendelse.

Til stk. 5

Det følger af stk. 1, at en vedtagelse i kommunalbestyrelsen om afsættelse af borgmesteren indebærer, at borgmesteren anses fritaget for hvervet. Bestemmelsen i stk. 5 indebærer, at valg af ny borgmester skal foretages umiddelbart efter, at en vedtagelse efter stk. 1 om afsættelse af borgmesteren foreligger.

Valget af ny borgmester kan først foretages, når der foreligger en vedtagelse efter stk. 1 i kommunalbestyrelsen om afsættelse af borgmesteren, dvs. valget kan tidligst foretages på det møde, hvor kommunalbestyrelsen har 2. behandling af forslaget til vedtagelse om afsættelse af borgmesteren, og valget kan tidligst foretages på et dagsordenspunkt, der ligger efter denne 2. behandling. Valget kan ikke foretages på samme dagsordenspunkt på grund af de særlige proceskrav, der stilles til dokumentation af vedtagelsen efter stk. 1.

Valget af ny borgmester sker ved flertalsvalg og har virkning for den resterende del af funktionsperioden.

Det lægges til grund, at den afsatte borgmester ikke vil være inhabil ved kommunalbestyrelsens beslutning herom.

Til stk. 6

Bestemmelsen indebærer, at lovligheden af kommunalbestyrelsens vedtagelse efter stk. 1 på borgmesterens begæring kan indbringes for Valgbarhedsnævnet. Processen for afsættelse af borgmesteren efter stk. 1 indebærer således ikke en obligatorisk prøvelse af kommunalbestyrelsens afgørelse i sagen.

Det er alene borgmesteren som den, afgørelsen om afsættelse retter sig mod, der har mulighed for at indbringe kommunalbestyrelsens afgørelse for Valgbarhedsnævnet. Klage skal efter bestemmelsens 2. pkt. indgives til nævnet senest 14 dage efter kommunalbestyrelsens 2. behandling af forslag om afsættelse. Der er henset til kommunestyrets effektivitet ikke mulighed for at dispensere fra klagefristen. Den person, der vælges som borgmester efter kommunalbestyrelsens vedtagelse efter stk. 1, skal sørge for, at kommunen giver den afsatte borgmester vejledning om klagefristen i overensstemmelse med forvaltningslovens § 25.

Valgbarhedsnævnet kan efter bestemmelsen alene foretage en prøvelse af afgørelsens lovlighed. Dette omfatter en prøvelse af, om de retlige betingelser for afsættelsen er opfyldt, og om en afsættelse vil indebære en tilsidesættelse af de almindelige forvaltningsretlige grundsatninger. Prøvelsen omfatter endvidere, om de procesregler, der gælder for kommunalbestyrelsens afsættelse af borgmesteren, er fulgt, herunder kravet om to behandlinger i kommunalbestyrelsen, jf. stk. 3.

Med hensyn til den betingelse, der vedrører kommunalbestyrelsens manglende tillid til borgmesteren, må nævnet på baggrund af kommunalbestyrelsens vedtagelse med det hertil påkrævede flertal af et forslag om afsættelse af borgmesteren lægge til grund, at kommunalbestyrelsen ikke har tillid til borgmesteren.

I nævnets prøvelse skal endvidere indgå en prøvelse af den betingelse, der omhandler borgmesterens værdighed til den agtelse og tillid, som stillingen kræver, jf. stk. 1. Under hensyn til, at en afsættelse imidlertid tager sigte på at afværge de negative konsekvenser, det kan have for kommunestyrets effektivitet og funktionsdygtighed, at kommunalbestyrelsen ikke har tillid til borgmesteren, skal nævnet imidlertid udvise tilbageholdenhed ved denne del af prøvelsen. Det indebærer, at prøvelsen skal angå, om der foreligger omstændigheder, der giver grundlag for at antage, at kommunalbestyrelsens beslutning reelt har baggrund i andre forhold end borgmesterens værdighed, og at der således ved beslutningen er varetaget usaglige hensyn. Der henvises til betænkningens kapitel 5.4.3.3.c.

Der er ved valget af Valgbarhedsnævnet som prøvelsesmyndighed for kommunalbestyrelsens afgørelse efter stk. 1, bl.a. lagt vægt på, at nævnets eksisterende opgaver med vurdering af lokalpolitikeres valgbarhed eller fortabelse heraf kan trække paralleller til vurderingen af, hvorvidt borgmesteren lever op til den værdighed, som bør kræves af vedkommende.

Der henvises til betænkningens kapitel 5.4.3.3.d. samt f.-g., hvori udvalgets overvejelser om valg af prøvelsesmyndighed er beskrevet.

Nævnets forberedelse af sagen sker på skriftligt grundlag med henblik på, at nævnets afgørelse kan træffes i et møde i nævnet. Bestemmelsen giver ikke mulighed for, at Valgbarhedsnævnet kan foranstalte indenretslig afhøring af vidner. Bestemmelsen giver endvidere ikke borgmesteren krav på foretræde for nævnet med henblik på over for nævnet mundtligt at forelægge sin sag.

Til stk. 7

Bestemmelsen tager højde for en situation, hvor Valgbarhedsnævnet ved en prøvelse efter stk. 6, kommer frem til, at kommunalbestyrelsens afgørelse efter stk. 1 om afsættelse af borgmesteren ikke har været lovlig. I sådanne tilfælde følger det af bestemmelsen, at den afsatte borgmester genindtræder i hvervet for resten af funktionsperioden.

Til stk. 8

Bestemmelsens 1. pkt. indebærer, at vederlaget til en afsat borgmester *obligatorisk* bortfalder med udgangen af den måned, hvor kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om afsættelse

efter stk. 1. Der er med bestemmelsen således ikke mulighed for, at vederlæggelsen af den afsatte borgmester enten slet ikke ophører, eller at vederlaget alene reduceres.

Bestemmelsens 2. pkt. stiller vederlagsmæssigt en borgmester, der er genindtrådt i hvervet på baggrund af en afgørelse efter stk. 7 i Valgbarhedsnævnet, som om afsættelse ikke havde fundet sted.

Til stk. 9

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at et magistratsmedlem og en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening (mellemformsstyre med delt administrativ ledelse), på lige fod med borgmesteren vil kunne afsættes ved særligt kvalificeret flertal, hvis betingelserne herfor er opfyldt.

Mistillid vil kunne være særlig problematisk for disse hvervsindehavere, der har del i den øverste administrative ledelse af den kommunale forvaltning. Den uro omkring vedkommendes person, som mistillid til de nævnte hvervsindehavere vil kunne indebære, kan således betyde, at vedkommende ikke er i stand til på en hensigtsmæssig måde at varetage hvervet.

Hertil kommer, at de pågældende ikke – eller ikke uden at bestemte betingelser herfor er opfyldt, jf. herved bestemmelsen i den foreslåede § 66 a – kan afsættes.

Udvalget har ikke fundet grundlag for, at kredsen af de hvervsindehavere, der skal kunne afsættes ved særligt kvalificeret flertal, skal omfatte andre hvervsindehavere i kommunestyret. Der henvises for en nærmere redegørelse for udvalgets overvejelser herom til betænkningen kapitel 5.4.2.2.a.

Bestemmelsen indebærer, at de materielle betingelser, der er fastsat i stk. 1 for afsættelse af borgmesteren, gælder tilsvarende for suspension af et magistratsmedlem eller en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening.

Bestemmelsen indebærer endvidere, at de procesregler mv., der er fastlagt i stk. 1-8 for afsættelse af borgmesteren ved særligt kvalificeret flertal, gælder tilsvarende ved afsættelse af et magistratsmedlem eller en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening.

Det indebærer bl.a., at afgørelsen om afsættelse af de hvervsindehavere, der er omfattet af bestemmelsen i stk. 9, træffes af kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen er således – uanset valg af styreform – kommunens øverste myndighed. Til vedtagelse herom kræves i lighed den tilsvarende beslutning om afsættelse af borgmesteren, at mindst ni tiendedele af kommunalbestyrelsens samtlige medlemmer stemmer herfor. Der henvises om disse spørgsmål til betænkningens kapitel 5.4.4.2.b. og c.

Bestemmelsen indebærer i sammenhæng med stk. 5, at det, når der foreligger en afgørelse efter stk. 1 om afsættelse af et magistratsmedlem eller en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening, i overensstemmelse med princippet i lovens § 28, stk. 1, tilkommer den valggruppe i kommunalbestyrelsen, der har valgt det afsatte

medlem, at genbesætte hvervet. Det forudsættes herved, at afsættelse af en udvalgsformand indebærer, at formanden også mister hvervet som medlem af udvalget, således at der er en ledig udvalgsplads at besætte, jf. bemærkningerne til § 66, a, stk. 6.

Ad § 66 d

Til stk. 1

Gældende administrativ praksis om borgmesterens mulighed for at få dækket udgifter til advokat i forbindelse med en sag efter den gældende § 66 i lov om kommunernes styrelse er beskrevet i betænkningens kapitel 3.1.4.1. Som nævnt er der mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan beslutte at godtgøre borgmesterens udgifter til advokat under en sådan sag. Disse regler vil fortsat være gældende for så vidt angår spørgsmålet om advokatbistand i forbindelse med en sag om ad hoc suspension efter den foreslåede § 66.

Der er ikke i gældende ret regler, hvorefter borgmesteren vil kunne gøre krav på at få eventuelle udgifter til advokat i forbindelse med en sag efter de foreslåede §§ 66 a-66 c dækket af kommunen.

Det er under hensyn til den alvorlige reaktion, som en afsættelse eller en suspension udgør for borgmesteren ikke fundet naturligt, at borgmesterens muligheder herfor skal afhænge af kommunalbestyrelsens (flertallets) beslutning herom.

Bestemmelsen giver derfor borgmesteren krav på at få udgifter til en advokat, som borgmesteren vælger til at repræsentere sig eller lade sig bistå af i en sag efter de foreslåede §§ 66 a-66 c betalt af kommunen efter bestemmelserne i stk. 2 og 3.

Der henvises til betænkningens kapitel 3.2.2.2.f., 3.2.2.3.i., 4.2.2.2.f., 4.4.2.3.e., 5.4.3.2.d. og 5.4.3.3.e.

Til stk. 2

Borgmesteren har efter bestemmelsen kun krav på at få advokatudgifter efter stk. 1 betalt af kommunen, hvis udgiften har tilknytning til en sag om afsættelse eller suspension efter de foreslåede bestemmelser i §§ 66 a-66 c. Hvis udgiften har den påkrævede tilknytning, følger det af bestemmelsen, at kravet på udgiftsdækning mv. omfatter alle opgaver, som advokaten udfører i den forbindelse, herunder udfærdigelse af processkrifter, deltagelse i møder mv.

Har udgiften f.eks. tilknytning til opgaver, som hører under den beskikkede forsvarer i en straffesag, har borgmesteren ikke krav på at få dækket udgiften efter den foreslåede bestemmelse. Det samme gælder eventuelle udgifter til opgaver, der vedrører erstatningsretlige spørgsmål i forbindelse med et strafbart forhold, herunder f.eks. erstatningskrav fra forurettede.

De advokatudgifter, som efter bestemmelsen dækkes af kommunen, omfatter både sådanne udgifter, som vedrører advokatbistand under processen i kommunalbestyrelsen, og sådanne udgifter, som vedrører advokatbistand under processen i Valgbarhedsnævnet.

Til stk. 3

Efter bestemmelsen er det kommunalbestyrelsen, der skal fastsætte salær og godtgørelse til advokaten. Fastsættelsen skal ske efter de takster, der gælder for salær og godtgørelse til forsvarere i straffesager.

Vederlag til forsvarere i straffesager fastsættes efter retsplejelovens § 741, stk. 2, af den ret, der har foretaget beskikkelsen. Salæret fastsættes på grundlag af landsretspræsidenternes meddelelse om vejledende takster for salær til forsvarere i straffesager mv.

Til stk. 4

Bestemmelsen indebærer, at et magistratsmedlem eller en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening (mellemskudsstyrelse med delt administrativ ledelse), har krav på, at kommunen i en sag efter §§ 66 a- 66 c mod den pågældende dækker vedkommendes udgifter til advokat efter de samme regler, som gælder for borgmesteren i sådanne sager.

§ 2

Til nr. 1

Ændringen er en konsekvens af den ved lovudkastets § 1, nr. 2, foreslåede ændring af § 8 i lov om kommunernes styrelse.

Ændringen af regionslovens § 10, stk. 2, indebærer, at reglerne i § 8, stk. 2-7, om indkaldelse til og afholdelse af kommunalbestyrelsens møder mv., herunder de ændringer som foreslås ved lovudkastets § 1, nr. 1-3, herefter finder tilsvarende anvendelse for regionsrådets møder. Om ændringerne henvises til bemærkningerne til de nævnte bestemmelser i lovudkastet.

Til nr. 2

Ændringen er en konsekvens af forslaget til §§ 66-66 d i lov om kommunernes styrelse, jf. lovforslagets § 1, nr. 9. Ændringen indebærer, at de foreslåede regler finder tilsvarende anvendelse på regionsrådsformænd.

§ 3

Til nr. 1

Valgbarhedsnævnets opgave med at træffe afgørelse i spørgsmål om bl.a. kommunalbestyrelses- og regionsrådsmedlemmers fortabelse af valgbarhed på grund af straf er fastlagt i § 105, stk. 1, i lov om kommunale og regionale valg. Den foreslåede bestemmelse udgør et supplement til nævnets eksisterende opgaver, og er en konsekvens af de foreslåede bestemmelser i lovforslagets § 1, nr. 9.

Det følger således af forslaget om en ny § 66 a i lov om kommunernes styrelse, at Valgbarhedsnævnet har kompetence til på baggrund af kommunalbestyrelsens indstilling herom at træffe afgørelse om afsættelse af borgmesteren på grund af pligttilsidesættelse. Det følger endvidere af forslaget om en ny § 66 b i lov om kommunernes styrelse, at Valgbarhedsnævnet har kompetence til på baggrund af kommunalbestyrelsens begæring herom at træffe afgørelse om suspension af borgmesteren på grund af tiltale for strafbart forhold. Endelig følger det af forslaget om en ny § 66 c, stk. 6, at Valgbarhedsnævnet, hvis borgmesteren indbringer spørgsmålet om lovligheden af kommunalbestyrelsens vedtagelse om afsættelse af borgmesteren ved særligt kvalificeret flertal efter § 66 c, stk. 1, træffer afgørelse i sagen.

Valgbarhedsnævnets kompetence i sådanne sager omfatter også en tilsvarende afgørelse rettet mod et magistratsmedlem eller en udvalgsformand i en kommune, der styres efter reglerne i § 64 a og § 65 i forening.

Til nr. 2

Bestemmelsen fastlægger i 1. pkt. Valgbarhedsnævnets sammensætning i sager efter de i lovforslagets § 1, nr. 9 foreslåede regler i §§ 66 a-c i lov om kommunernes styrelse. Bestemmelsen udmønter de anbefalinger, som udvalget er fremkommet med herom i sager om afsættelse af borgmesteren mv. på grund af pligttilsidesættelse, suspension på grund af tiltale for strafbart forhold og afsættelse ved særligt kvalificeret flertal.

I disse sager tæller nævnet således foruden nævnets formand og næstformand følgende medlemmer: Et medlem, der udpeges af KL, et medlem, der udpeges af Danske Regioner, og et medlem, der udpeges af økonomi- og indenrigsministeren, og som er kyndigt i forvaltningsret.

Nævnets formand skal som hidtil at være en landsdommer eller en højesteretsdommer. Vedkommende udpeges af økonomi- og indenrigsministeren efter indstilling fra Domstolsstyrelsen. Nævnets næstformand forudsættes som hidtil at være en embedsmand fra vedkommende ressourceministerium.

De to medlemmer af nævnet, der hver for sig udpeges af KL henholdsvis af Danske Regioner, forudsættes at være et medlem af en kommunalbestyrelse henholdsvis et regionsråd.

Det medlem, som er kyndigt i forvaltningsret, kan være eller have været universitetsprofessor eller universitetsansat med et virkefelt blandt andet inden for forvaltningsretten, men der er intet krav om (nuværende eller tidligere) universitetsansættelse. Det forudsættes, at medlemmet har den fornødne uafhængighed i forhold til centraladministrationen.

Denne sammensætning, som indebærer en styrkelse af det juridiske element, i de sager, som bestemmelsen omfatter, er anset for hensigtsmæssig under hensyn til afgørelsernes retlige karakter. Denne sammensætning indebærer dog samtidig en bibeholdelse af den lokalpolitiske repræsentation, som er hensigtsmæssig i disse sager.

Under hensyn til at det nuværende antal medlemmer i Valgbarhedsnævnet med en kommunal og regional baggrund skyldes historiske årsager, er det endvidere ikke anset betænkeligt,

at den lokalpolitiske repræsentation i nævnet i de sager, som bestemmelsen omfatter, er relativt mindre.

Valgbarhedsnævnet træffer afgørelse ved stemmeflertal. Hvert medlem har én stemme.

Om baggrunden for bestemmelsen henvises til betænkningens kapitel 3.2.2.3.f., 4.4.2.3.e. og 5.4.3.3.e.

Bestemmelsen i 2. pkt. indebærer, at KL henholdsvis Danske Regioner, udpeger hver sin stedfortræder for det medlem, den pågældende organisation udpeger, og at beskikkelserne for valget af alle nævnets medlemmer gælder for 4 år regnet fra den 1. april i året efter valgåret.

Til § 4

Det overlades til lovgivningsmagten at fastsætte den præcise ikrafttrædelses- og virkningsdato for de enkelte bestemmelser i udvalgets lovudkast.

De foreslåede ændrede frister for udsendelse af materiale til møder i kommunalbestyrelsen og konsekvenserne af manglende fristoverholdelse finder først anvendelse, når der fra ikrafttrædelsestidspunktet udsendes materiale til møder i kommunalbestyrelse. Afholdes der et møde i kommunalbestyrelsen efter ikrafttrædelsen på baggrund af materiale, der er gjort tilgængeligt forud for ikrafttrædelsen, gælder de hidtidige regler.

Den foreslåede adgang til suspension og afsættelse af borgmesteren kan først anvendes af kommunalbestyrelsen fra ikrafttrædelsesdatoen. De forhold, der begrunder anvendelsen af reaktionsmulighederne, kan godt ligge før ikrafttrædelsesdatoen.

De nye beføjelser om suspension og afsættelse, Valgbarhedsnævnet foreslås tildelt, udøves af Valgbarhedsnævnet fra ikrafttrædelsesdatoen med den foreslåede nye sammensætning. Udvalget forudsætter herved, at der ved lovgivningsmagtens fastsættelse af ikrafttrædelses- og virkningsdato af denne del af lovforslaget tages højde for, at beskikkelserne af de nye medlemmer kan være på plads til denne dato.

Bilag 1. Kommissorium

Kommissorium for lovforberedende udvalg til opfølgning på Farum-Kommissionens anbefalinger

Baggrund for nedsættelsen af udvalget

Farum-Kommissionen, der blev nedsat den 6. august 2003, afgav den 12. april 2012 sin beretning til justitsministeren. Farum-kommissionen har haft til opgave at undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb, som knytter sig til de beskrivelser og påstande, der er fremkommet i medierne og den offentlige debat, om en lang række kritisable forhold vedrørende Farum Kommune i perioden 1. januar 1990 til kommissionens nedsættelse den 6. august 2003. Farum-kommissionen har endvidere haft til opgave at komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen af det samlede begivenhedsforløb kan begrunde.

Farum-Kommissionen er bl.a. fremkommet med anbefalinger i forhold til kommunestyrelseslovens § 8, stk. 4, 1. pkt., og stk. 5, om udsendelse af dagsorden og sagsmaterialets tilgængelighed, henholdsvis sagsmaterialets eventuelle udsendelse til kommunalbestyrelsesmedlemmerne. Følgende fremgår således af kommissionens beretning:

"Kommissionen bemærker, at formuleringen "så vidt muligt" i styrelseslovens § 8, stk. 4, giver mulighed for at fravige fristerne henset til, at der på møderne så kan medtages hastende sager og sager, hvortil der umiddelbart kan tages stilling, ligesom der fortsat er mulighed for at indkalde til ekstraordinært møde med kortere frist end 4 dage. Med det formål at sikre byrådsmedlemmerne forsvarlige arbejdsbetingelser anbefaler kommissionen en regel, hvorefter tidsfristerne for udsendelse af dagsorden og mødemateriale kun kan fraviges, såfremt samtlige mødedeltagere er enige herom, eller at borgmesteren finder det åbenbart, at der umiddelbart kan tages stilling til sagen, eller at borgmesteren ikke finder, sagen kan tåle udsættelse. I sidste situation må det nærmere begrundes hvorfor. Herved gives byrådsmedlemmerne allerede efter dagsordenudkastet anledning til at overveje, om de vil gøre indsigelse mod, at dagsordenpunktet behandles i mødet." (Beretningens sammenfatning, bind 1, side 85).

Særligt i forhold til bevillingssager fremgår følgende af beretningen:

"Det kunne derfor overvejes, at præcisere tidsfristerne for udsendelse af dagsorden "så vidt muligt senest 4 hverdage" inden byrådsmødet og adgang til materialet til bedømmelse af sager på dagsordenen "så vidt muligt mindst 3 hverdage inden mødet" således at de gøres ufravigelige, når byrådet skal træffe afgørelser om bevillinger (af nogen rækkevidde), og således at behandling i økonomiudvalget i sådanne sager skal ske senest fire hverdage før behandlingen i byrådet. Det kan endvidere overvejes at præcisere styrelseslovens § 8, stk. 5, således at der i disse sager skal sendes materiale til byrådsmedlemmerne sammen med

Bilag 1

dagsordenen og med et indholdsmæssigt minimum [...]. Derved sikres det, at byrådsmedlemmerne også tidsmæssigt faktisk får mulighed for at sætte sig ind i sagerne og stille relevante spørgsmål." (Beretningens afsnit 4.4.7.2., bind 3, side 305 f.).

Endvidere er Farum-Kommissionen fremkommet med følgende anbefaling vedrørende kommunestyrelseslovens § 66 om suspension af borgmesteren:

"Det er kommissionens opfattelse, at der er god grund til at overveje, om styrelseslovens § 66 vedrørende borgmesterens "vægning" kan og bør tydeliggøres. Overskriften er fortsat både hensynet til det kommunale folkestyre og borgmesterens retssikkerhed. I den forbindelse kan der være grund til at overveje, hvorledes byrådet kan sikres den fornødne og passende juridiske bistand, herunder evt. ekstern bistand." (Beretningens sammenfatning, bind 1, side 145).

For så vidt angår spørgsmålet om bl.a. midlertidig suspension, mens en borgmesters forhold undersøges, finder kommissionen, at overvejelser om gennemførelse af sådanne meget vidtrækkende forslag i forhold til det kommunale selvstyre og dets virkemåde bør afvente evt. sagkyndigt lovforberedende arbejde. (Beretningens afsnit 2.5.3.3., bind 15, side 259 f.).

Udvalgets opgaver

På den baggrund har regeringen besluttet at nedsætte et lovforberedende udvalg, der får følgende opgaver:

- Udvalget skal vurdere, hvorvidt der er behov for at søge gennemført ændringer i reglerne for udsendelse og tilgængeliggørelse af dagsorden for og sagsmateriale til kommunalbestyrelsesmøder og indkaldelse til ekstraordinære møder. Udvalget skal inddrage, om særlige sagskategorier kan begrunde særlige regler herom. Udvalget skal endvidere vurdere, hvorvidt der eventuelt er behov for at søge gennemført ændringer i reglerne for udvalgene om disse forhold.
- Udvalget skal vurdere behovet for at tydeliggøre de gældende regler for, under hvilke betingelser en borgmester kan suspenderes, ad hoc eller generelt, og eventuelt afsættes, samt hvorvidt proceduren herfor bør ændres.
- Udvalget skal endvidere vurdere, om der i øvrigt er behov for at søge gennemført regler, der gør det muligt at suspendere en borgmester, der er sigtet for et strafbart forhold, samt i givet fald proceduren herfor.
- Udvalget skal i bekræftende fald udarbejde lovudkast til den relevante lovgivning.

Udvalgets sammensætning og sekretariatsbetjening

Økonomi- og indenrigsministeren udpeger udvalgets formand. Udvalget sammensættes herudover med én repræsentant fra hver af følgende: Økonomi- og Indenrigsministeriet, Justitsministeriet, KL og Danske Regioner.

Udvalget sekretariatsbetjenes af Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Bilag 1

Tidsplan

Udvalget skal afslutte sit arbejde medio 2013.

Bilag 2. Udvidelse af kommissorium

Se næste side.

**Til formanden for § 66-udvalget – lovforberedende udvalg til
opfølgning på Farum-Kommissionens anbefalinger**

Slotsholmsgade 10-12
1216 København K
Telefon 72 28 24 00
Fax 72 28 24 01
oim@oim.dk
www.oim.dk

Sagsnr.
2012-01923

Doknr.
48022

Dato
04-02-2013

Regeringen har i lyset af Farum-Kommissionens anbefalinger ved nedsættelsen af § 66-udvalget – lovforberedende udvalg til opfølgning på Farum-Kommissionens anbefalinger, bedt udvalget vurdere behovet for at tydeliggøre de gældende regler for, under hvilke betingelser en borgmester kan suspenderes, ad hoc eller generelt, og eventuelt afsættes, samt hvorvidt proceduren herfor bør ændres.

Regeringen har endvidere bedt udvalget vurdere, om der i øvrigt er behov for at søge gennemført regler, der gør det muligt at suspendere en borgmester, der er sigtet for et strafbart forhold, samt i givet fald proceduren herfor, jf. herved udvalgets kommissorium.

På vegne af regeringen skal jeg bede udvalget om i tilknytning til udvalgets ovennævnte opgaver at vurdere, hvorvidt der *herudover* kan være behov for at søge gennemført regler, der gør det muligt undtagelsesvist at suspendere eller afsætte en borgmester, samt i givet fald proceduren herfor.

Udvalget bedes i givet fald udarbejde lovudkast til den relevante lovgivning.



Med venlig hilsen
Margrethe Vestager

Bilag 3. Resumé af norske og svenske retsregler om suspension mv.

Udvalget har indhentet bidrag fra de relevante norske og svenske myndigheder om reglerne for suspension mv. af borgmesteren i henholdsvis Norge og Sverige. Nedenfor følger et resumé heraf. Bidragene fra de norske og svenske myndigheder findes i deres helhed i betænkningens bilag 4 og 5.

Norge

Suspension af folkevalgte er reguleret i lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), § 15, nr. 3, der giver mulighed for at suspendere en folkevalgt indtil straffesag mod vedkommende er endeligt afgjort. Bestemmelsen omfatter alle folkevalgte og omfatter således f.eks. også menige medlemmer af kommunestyret (kommunalbestyrelsen).

Adgangen til suspension er betinget af, at der er rejst sigtelse eller tiltale mod den pågældende, at forholdet er omfattet af en række nærmere bestemte kapitler i den norske straffelov, herunder bl.a. kapitel 10 om valgsvindel, kapitel 11 om forbrydelser i offentlig tjeneste, kapitel 24 om underslæb, tyveri og brugstyveri og kapitel 40 om forseelser mod formueretigheder.

Herudover er det – med undtagelse af forhold, der vedrører valgsvindel efter lovens kapitel 10 – en betingelse, at forbrydelsen efter sigtelsen eller tiltalen knytter sig til udøvelsen af hvervet eller tjenesten for kommunen eller fylkeskommunen.

Retten til at træffe beslutning om suspension tilkommer kommunestyret/fylkestinget og er ikke pligtmæssig. Det er op til det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem at afgøre, hvorvidt vedkommende ønsker at stemme for suspension.

Endvidere kan domstolene efter den norske straffelovs § 29 fradømme en folkevalgt hvervet i tilfælde, hvor vedkommende bliver domfældt i forbindelse med en straffesag, herunder hvor vedkommende dømmes for forhold, der ikke er omfattet af kommunelovens § 15, nr. 3, som nævnt ovenfor.

Bilag 3

Fradømmelse af hvervet som folkevalgt er betinget af, at den strafbare handling viser, at vedkommende er uskikket til eller kan misbruge sin stilling, hvorved der lægges vægt på stillingens og forbrydelsens karakter, og at almene hensyn tilsiger en sådan fratagelse af hvervet.

Sverige

Udvalget har fundet anledning til at bemærke, at det svenske kommunestyre på flere punkter er så forskelligt fra det danske i sin opbygning, at de regelsæt, der gælder herfor, kan være vanskelige at sammenligne.

Således findes hvervet som borgmester f.eks. ikke i det svenske kommunestyre. Det hverv, som kommer nærmest hvervet som borgmester, er hvervet som "kommunalråd" i kommunerne eller "landstingsråd" i "landstingen" (svarende til de danske regioner). Der findes ingen retlig regulering af, hvad disse hverv nærmere indebærer. Hvervene som "kommunalråd" og "landstingsråd" betragtes som tillidshverv ("förtroendevalda").

Der findes i lovgivningen regler, der giver kommunalbestyrelsesmedlemmerne mulighed for at fratage personer, der er valgt af kommunalbestyrelsesmedlemmer til at varetage tillidshverv, disse under nærmere bestemte betingelser. Endvidere findes der i lovgivningen regler, hvorefter et tillidshverv under nærmere bestemte betingelser kan fratages ved dom.

Der tages forbehold for evt. regelændringer i foråret 2013.

Bilag 4. Bidrag fra norske myndigheder

Se næste side.



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Økonomi og indenrigsministeriet i Danmark v/Lise
Riddersholm Husted

Deres ref.

Vår ref.
12/2690-2

Dato
2. DES 2012

Adgang til suspensjon av ordfører

Vi viser til Økonomi og indenrigsministeriets brev 6. november 2012.

Generelt om adgangen til å suspendere en folkevalgt

Suspensjon av folkevalgte reguleres av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 15 nr. 3:

Dersom det blir utferdiget siktelse eller reist tiltale mot en folkevalgt for et straffbart forhold som nevnt i straffeloven kapittel 10, 11, 24, 25, 26, 33 eller 40, og forholdet ifølge siktelsen eller tiltalen knytter seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen eller fylkeskommunen, kan kommunestyret eller fylkestinget selv vedta å suspendere vedkommende fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort. For forhold som nevnt i straffeloven kapittel 10 gjelder ikke vilkåret om at siktelsen eller tiltalen skal knytte seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen eller fylkeskommunen.

Denne lovbestemmelsen gjelder for alle som er folkevalgt. Adgangen til å suspendere er derfor den samme enten det gjelder ordfører, et alminnelig medlem av kommunestyret eller et medlem av et utvalg som er valgt av kommunestyret.

Kommuneloven § 15 nr. 3 inneholder flere vilkår som må være oppfylt før kommunestyret kan suspendere en folkevalgt.

Det første vilkåret er at det er utferdiget siktelse eller reist tiltale mot en folkevalgt. Det betyr at enten må påtalemyndigheten ha erklært den folkevalgte for siktet i en straffesak eller at påtalemyndigheten har tiltalt den folkevalgte.

Det andre vilkåret er at det straffbare forholdet som den folkevalgte siktet eller tiltalt for, er nevnt i straffeloven kapittel 10 (valgfusk), 11 (forbrytelser i den offentlige tjeneste), 24 (underslag, tyveri og ulovlig bruk), 25 (utpressing og ran), 26 (bedrageri og utroskap), 33 (forseelser i den offentlige tjeneste) eller 40 (forseelser mot formuesrettigheter). (Vedlagt)

Det tredje vilkåret er at den straffbare handlingen knytter seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen. Straffbare handlinger begått på fritiden og som ikke har sammenheng med den folkevalgtes verv, gir ikke grunnlag for suspensjon etter kommuneloven § 15 nr. 3. Det er ett unntak fra dette: Er den folkevalgte siktet eller tiltalt for forhold som nevnt i straffeloven kapittel 10, gjelder ikke vilkåret om at siktelsen eller tiltalen skal knytte seg til utøving av verv for kommunen. Det betyr for eksempel at valgfusk som er begått på fritiden kan gi grunnlag for suspensjon etter denne bestemmelsen.

Vi presiserer at kommuneloven § 15 nr. 3 er en såkalt kan-bestemmelse. Kommunestyret har etter denne bestemmelsen aldri plikt til å suspendere en folkevalgt. Hvis et slikt forslag reises i kommunestyret vil det være opp til det enkelte kommunestyremedlem selv å vurdere om han eller hun ønsker å stemme for suspensjon. Man kan for eksempel stemme for suspensjon selv om man tror at den siktede eller tiltalte er uskyldig, men velger å legge vekt på at det er uheldig at den folkevalgte fungerer i vervet mens han eller hun er under etterforskning for et straffbart forhold. Kommunestyret kan vedta å suspendere den folkevalgte fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort.

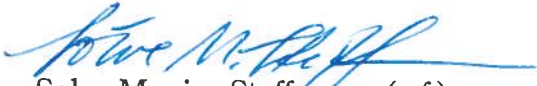
Fradømmelse av vervet som folkevalgt

Det norske systemet er slik at det er opp til domstolene eventuelt å fradømme en folkevalgt vervet i forbindelse med en straffesak. Domstolene har en generell adgang til å idømme tap av offentlig stilling for den som blir kjent skyldig i en straffbar handling, jf. straffeloven § 29 nr. 1 (vedlagt). Siden denne adgangen er generell, kan en folkevalgt bli fradømt vervet som folkevalgt selv om han blir straffedømt for en annen handling enn nevnt i kommuneloven § 15 nr. 3. Det er to vilkår som må være oppfylt for at domstolene kan fradømme en folkevalgt vervet.

Det første vilkåret er at den straffbare handlingen viser at vedkommende er *uskikket til eller kan misbruke sin stilling*. Fram til 1. januar 2006 brukte loven formuleringen «uskikket eller uverdig til». «Uskikket» tok primært sikte på de faglige kvalifikasjoner, mens «uverdig» rettet seg mot den etiske standard. Ved lovrevisjonen fant man det ikke nødvendig å videreføre kriteriet «uverdig», idet «uskikket» også måtte sies å omfatte «uverdig». Ved avgjørelsen må det for øvrig legges vekt på stillingens og forgåelsens karakter.

Det andre vilkåret er at allmenne hensyn tilsier en slik fradømmelse. Fradømmelse av verv skal altså ikke utelukkende være basert på individualpreventive grunner.

Med hilsen



Sølve Monica Steffensen (e.f.)
avdelingsdirektør



Erland Aamodt
seniorrådgiver

Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven).

10de Kapitel. Forbrydelser med Hensyn til Udøvelsen af statsborgerlige Rettigheder.

§ 105. Den, som ved Trusel, ved Ydelse af eller Løfte om nogen Fordel, ved løgnagtige Forespeilinger eller ved andre utilbørlige Midler søger at øve Indflydelse paa en andens Optræden eller Stemmegivning i offentlige Anliggender eller at afholde nogen fra at stemme, eller som medvirker hertil, straffes med Hefte indtil 3 Aar. Under særdeles formildende Omstændigheder kan Bøder anvendes.

§ 106. Den, som ved stemmegivning i offentligt Anliggende paa Grund af Aftale om eller Modtagelse af nogen Fordel stemmer paa en vis Maade eller afholder sig fra at stemme eller afgiver Tilsagn om at stemme paa en vis Maade eller at afholde sig fra at stemme, straffes med Bøder eller med Fængsel indtil 6 Maaneder.

§ 107. Den, som ved usandfærdigt Foregivende uberettiget forskaffer sig selv eller andre Aerkjendelse som stemmeberettiget i offentligt Anliggende, eller som tilsniger sig eller andre Adgang til uberettiget Deltagelse i Afstemning i saadant Anliggende, eller som medvirker hertil, straffes med Hefte indtil 3 Aar.

Paa samme Maade straffes den, som ved retsstridig Adfærd bevirker eller medvirker til, at nogen stemmer anderledes, end han ved sin Stemmegivning tilsigtede, eller afgiver en ugyldig Stemme eller afholdes fra at stemme.

Under særdeles formildende Omstændigheder kan Bøder anvendes.

§ 108. Den, som ved retsstridig Adfærd bevirker eller medvirker til, at Udfaldet af Stemmegivning i offentligt Anliggende forvanskes eller forspildes, eller at nogen afgiven Stemme ikke medregnes straffes med Hefte indtil 4 Aar.

§ 109. (Opphevet ved lov 22 mai 1953 nr. 3.)

Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven).

11te Kapitel. Forbrydelser i den offentlige Tjeneste.

§ 110. En Dommer, et lagrettemedlem eller et skønnsmedlem, der som saadan handler mod bedre Vidende, straffes med Fængsel indtil 5 Aar.

Har han derved bevirket eller medvirket til, at nogen urettelig fældes i Straf eller større Straf end fortjent, straffes han med Fængsel i mindst 2 Aar.

Er paa Grund af Forbrydelsen Dødsstraf fuldbyrdet eller Frihedsstraf udstaaet i mere end 5 Aar, kan Fængsel inntil 21 år anvendes.

Endret ved lover 12 juni 1981 nr. 62, 14 juni 1985 nr. 71, 17 juni 2005 nr. 90 (ikr. 1 jan 2008 iflg. res. 26 jan 2007 nr. 88) som endret ved lov 26 jan 2007 nr. 3.

§ 111. Fordrer en offentlig Tjenestemand enten for sig selv eller en anden Tjenestemand eller for det offentlige en ulovlig Skat, Afgift eller Godtgjørelse for Tjenestehandling eller modtager han, hvad der af Vildfarelse tilbydes ham som saaledes skyldigt, straffes han med Fængsel indtil 5 Aar.

Beholder han det i god Tro oppebaarne efter at være bleven opmærksom paa Feilen, straffes han med Bøder, Tjenestens Tab eller med Fængsel indtil 3 Maaneder.

§ 112. (Opphevet ved lov 4 juli 2003 nr. 79.)

§ 113. (Opphevet ved lov 4 juli 2003 nr. 79.)

§ 114. (Opphevet ved lov 4 juli 2003 nr. 79.)

§ 115. En offentlig Tjenestemand, som, for i en Straffesag at opnaa en Forklaring i en bestemt Retning eller en Tilstaaelse, anvender ulovlige Midler, straffes med Bøder, Tjenestens Tab eller med Hefte indtil 2 Aar.

§ 116. En offentlig Tjenestemand, som foretager en ulovlig Ransagning af Hus eller Person eller en ulovlig Beslaglæggelse af Breve eller Telegrammer, straffes med Bøder, Tjenestens Tab eller Hefte indtil 2 Aar.

§ 117. Med Fængsel indtil 6 Aar straffes den offentlige Tjenestemand, som foretager en ulovlig Fuldbrydelse af Frihedsstraf, en ulovlig Fængsling, Paagribelse eller anden Frihedsberøvelse,

Udvisning eller Forvisning, eller som ulovlig forlænger en Frihedsberøvelse eller skjærper dens Strenghed.

Med Fængsel i mindst 2 Aar eller inntil 21 år straffes den offentlige Tjenestemand, som foretager en ulovlig Fuldbyrkelse af Dødsstraf.

Under særdeles formildende Omstændigheder, navnlig naar Forbrydelsen alene bestaar i Tilsidesættelse af den lovbestemte Fremgangsmaade eller Overskridelse af den vedkommende Tjenestemand tilliggende Myndighed, anvendes Straf af Bøder eller Tjenestens Tab eller af Hefte indtil 2 Aar.

Endret ved lov 12 juni 1981 nr. 62.

§ 117a. Den som begår tortur, straffes med fængsel i inntil 15 år. Ved grov og alvorlig tortur med døden til følge, kan fængsel inntil 21 år anvendes. Medvirkning straffes på samme måte.

Med tortur menes at en offentlig tjenestemann påfører en annen person skade eller alvorlig fysisk eller psykisk smerte,

- a) med forsett om å oppnå opplysninger eller en tilståelse,
- b) med forsett om å avstraffe, true, eller tvinge noen, eller
- c) på grunn av personens trosbekjennelse, rase, hudfarge, kjønn, homofil legning, leveform eller orientering eller nasjonale eller etniske opprinnelse.

Med offentlig tjenestemann menes i denne bestemmelsen enhver som

- a) utøver offentlig myndighet på vegne av stat eller kommune, eller
- b) utfører tjeneste eller arbeid som stat eller kommune i medhold av lov eller forskrift skal oppnevne noen for å utføre eller helt eller delvis skal betale for.

Det regnes også som tortur at handlinger som nevnt i annet ledd, begås av en person som handler etter oppfordring eller med uttrykkelig eller underforstått samtykke fra en offentlig tjenestemann.

Tilføyd ved lov 25 juni 2004 nr. 52.

§ 118. En offentlig Tjenestemand, som ved Misbrug af sin Stilling hindrer nogens lovlige Straffældelse eller Fældelse til den forskyldte Straf, eller som udenfor de i Loven hjemlede Tilfælde eller paa anden end den lovhjemlede Maade undlader at forfølge en strafbar Handling, straffes med Tjenestens Tab eller med Hefte eller Fængsel indtil 3 Aar.

Under særdeles formildende Omstændigheder kan Bøder anvendes.

§ 119. En offentlig Tjenestemand, som ved pligtstridigt Forhold i Tjenesten bevirker, at en sigtet eller straffældt Person undviger, eller at en idømt Straf ikke bringes til Fuldbyrkelse, eller at en mildere end den idømte fuldbyrdes, straffes med Tjenestens Tab eller med Hefte eller Fængsel indtil 5 Aar.

Under særdeles formildende Omstændigheder kan Bøder anvendes.

§ 120. Har en offentlig Tjenestemand i nogen Tjenesten vedkommende Protokol anført Usandhed eller lagt Skjul paa Sandheden, eller har han ved Udfærdigelsen af Protokoludskrift, Telegram eller Telefonmeddelelse eller ved Stempling, Merkning eller anden tjenstlig Erklæring, der er afgiven for at tjene som Bevis, anført eller bevidnet Usandhed eller lagt Skjul paa Sandheden, straffes han med Tjenestens Tab eller med Fængsel indtil 3 Aar, men indtil 6 Aar, saafremt han har handlet i Hensigt at forskaffe sig eller andre en uberettiget Vinding eller at skade nogen.

§ 121. Den som forsettlig eller grovt uaktsomt krenker taushetsplikt som i henhold til lovbestemmelse eller gyldig instruks følger av hans tjeneste eller arbeid for statlig eller kommunalt organ, straffes med bøter eller med fengsel inntil 6 måneder.

Begår han taushetsbrudd i den hensikt å tilvende seg eller andre en uberettiget vinning eller utnytter han i slik hensikt på annen måte opplysninger som er belagt med taushetsplikt, kan fengsel inntil 3 år anvendes. Det samme gjelder når det foreligger andre særdeles skjerpene omstendigheter.

Denne bestemmelse rammer også taushetsbrudd m.m. etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet.

Endret ved lover 27 mai 1977 nr. 40, 28 juli 2000 nr. 73.

§ 122. En offentlig Tjenestemand, der ulovlig aabner eller tilsteder nogen at aabne et ham i Tjenestens Medfør betroet Brev, straffes med Tjenestens Tab eller med Fængsel indtil 3 Aar, men indtil 6 Aar, saafremt han forøver Forbrydelsen for at forskaffe sig eller andre en uberettiget Vinding.

§ 123. Misbruger en offentlig Tjenestemand sin Stilling til ved Foretagelse eller Undladelse af Tjenestehandling at krænke nogens Ret, straffes han med Bøder eller Tjenestens Tab eller med Fængsel indtil 1 Aar.

Har han handlet for at forskaffe sig eller andre en uberettiget Vinding, eller er ved Forbrydelsen betydelig Skade eller Retskrænkelse forsætlig voldt, kan Fængsel indtil 5 Aar anvendes.

§ 124. En offentlig Tjenestemand, som retsstridig benytter sin offentlige Stilling til at formaa eller at søge at formaa nogen til at gjøre, taale eller undlade noget, straffes med Bøder eller Tjenestens Tab.

§ 125. En offentlig Tjenestemand, der forleder eller tilskynder nogen ham i offentlig Tjeneste underordnet eller hans Opsyn undergiven Tjenestemand til at forbryde sig i denne Tjeneste, eller som bistaar ham dermed eller vidende lader ham gjøre det eller som misbruger sin offentlige Stilling til at tilskynde en anden offentlig Tjenestemand til Forbrydelse i Tjenesten eller til at bistaar ham dermed, straffes efter de samme Straffebud som denne.

Straffen kommer til Anvendelse uden Hensyn til, om den anden Tjenestemand paa Grund af god Tro eller af andre Grunde ikke er strafskyldig.

§ 126. (Opphevet ved lov 22 mai 1953 nr. 3.)

Databasen sist oppdatert 17. des 2012

Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven).

24de Kapittel. Underslag, Tjueri og ulovlig bruk.

Overskriften endret ved lover 16 feb 1979 nr. 3, 12 juni 1987 nr. 54. Tidligere § 262 om naskeri opphevet ved lov 14 apr 1972 nr. 15, se nå ny § 391 a.

§ 255. For underslag straffes den som i hensikt derved å skaffe seg eller andre en uberettiget vinning rettsstridig avhender, pantsetter, forbruker eller på annen måte tilegner seg en løsøre-gjenstand som han besitter, men som helt eller delvis tilhører en annen, eller rettsstridig forføyer over penger han har innfordret for en annen eller som på annen måte er betrodd ham.

Straff etter denne paragraf kommer ikke til anvendelse ved handling som går inn under § 277 eller § 278.

Straffen for underslag er bøter eller fengsel inntil 3 år. Medvirkning straffes på samme måte.

Endret ved lover 11 mai 1951 nr. 2, 16 juni 1989 nr. 64.

§ 256. Grovt underslag straffes med fengsel inntil 6 år. Medvirkning straffes på samme måte.

Ved avgjørelsen av om underslaget er grovt skal det særlig legges vekt på om verdien av det underslåtte er betydelig, om underslaget er forøvd av offentlig tjenestemann eller noen annen ved brudd på den særlige tillit som følger med hans stilling eller virksomhet, om det er bokført uriktige regnskapsopplysninger, utarbeidet uriktig regnskapsdokumentasjon eller uriktig årsregnskap, eller om den skyldige vitende har voldt velferdstap eller fare for noens liv eller helbred.

Endret ved lover 11 mai 1951 nr. 2, 17 juli 1998 nr. 56 (ikr. 1 jan 1999), 21 des 2005 nr. 131 (ikr. 1 jan 2006 iflg. res. 21 des 2005 nr. 1580).

§ 257. For tyveri straffes den som borttar eller medvirker til å bortta en gjenstand som helt eller delvis tilhører en annen, i hensikt å skaffe seg eller andre en uberettiget vinning ved tilegnelsen av gjenstanden.

Straffen for tyveri er bøter eller fengsel inntil 3 år.

Endret ved lover 11 mai 1951 nr. 2, 14 apr 1972 nr. 15, 16 juni 1989 nr. 64.

§ 258. Grovt tyveri straffes med bøter eller med fengsel inntil 6 år. Medvirkning straffes på samme måte.

Ved avgjørelsen av om tyveriet er grovt skal det særlig legges vekt på om tyveriet er forøvd ved innbrudd (§ 147, første ledd) eller fra person på offentlig sted, om gjerningsmannen har vært forsynt med våpen, sprengstoff eller lignende, om tyveriet gjelder en betydelig verdi eller om gjerningen av andre grunner er av særlig farlig eller samfunnsskadelig art.

Endret ved lover 11 mai 1951 nr. 2, 16 juni 1989 nr. 64.

§ 259. (Opphevet ved lov 11 juni 1993 nr. 76.)

§ 260. For brukstyveri av motorvogn straffes den som uten å høre til den berettigedes husstand eller å være i hans tjeneste, rettsstridig tar en motorvogn og bruker eller forføyer over den, eller som medvirker hertil.

Med motorvogn menes ethvert kjøretøy (herunder sykkel) som har kraftmaskin til framdrift.

Straffen for brukstyveri av motorvogn er bøter eller fengsel inntil 3 år.

Fengsel inntil 5 år kan anvendes dersom bruken har hatt til følge betydelig skade på person eller formue.

På samme måte straffes brukstyveri av fartøy som har kraftmaskin til framdrift, og av luftfartøy.

Endret ved lover 11 mai 1951 nr. 2, 14 apr 1972 nr. 15, 16 juni 1989 nr. 64, 4 juli 2003 nr. 78.

§ 261. Den som rettsstridig bruker eller forføyer over en løsøregjenstand som tilhører en annen, og derved skaffer seg eller andre betydelig vinning eller påfører den berettigede betydelig tap, straffes med fengsel inntil 3 år. Medvirkning straffes på samme måte. Under særdeles formildende omstendigheter kan bøter anvendes.

Offentlig påtale finner ikke sted uten fornærmedes begjæring med mindre allmenne hensyn krever påtale.

Opphevet ved lov 11 mai 1951 nr. 2, tilføyd ved lov 12 juni 1987 nr. 54.

§ 262. Den som

- a) i vinnings hensikt framstiller, innfører, distribuerer, selger, leier ut, besitter, installerer, vedlikeholder eller skifter ut dekodingsinnretning,
- b) i vinnings hensikt annonserer eller på annen måte reklamerer for dekodingsinnretning, eller
- c) søker å utbre dekodingsinnretning

når hensikten er å skaffe noen uautorisert tilgang til en vernet tjeneste, eller medvirker til dette, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år.

Den som ved bruk av dekodingsinnretning påfører den berettigede et tap eller skaffer seg selv eller andre en vinning ved å få uautorisert tilgang til en vernet tjeneste, straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder.

Med dekodingsinnretning menes i denne paragraf ethvert hjelpemiddel, enten dette er teknisk utstyr eller programvare, som er utformet eller tilpasset, alene eller sammen med andre hjelpemidler, for å gi tilgang i forståelig form til en vernet tjeneste.

Med vernet tjeneste menes i denne paragraf

a) fjernsyns- og radiosignaler, og

b) tjenester som teleformidles elektronisk på forespørsel fra den enkelte tjenestemottaker,

når tilgang i forståelig form er avhengig av tillatelse fra tjenesteyter og ytes mot betaling, eller selve tilgangskontrollen til tjenestene nevnt i a og b, når den må regnes som en egen tjeneste.

Offentlig påtale finner ikke sted uten fornærmedes begjæring med mindre allmenne hensyn krever påtale. Som fornærmet regnes også den som yter tilgangskontroll når denne må regnes som en egen tjeneste.

Opphevet ved lov 14 apr 1972 nr. 15, tilføyd ved lov 7 apr 1995 nr. 15, endret ved lov 15 juni 2001 nr. 57 (ikr. 1 aug 2001 iflg. res. 15 juni 2001 nr. 672).

§ 263. (Opphevet ved lov 4 juli 2003 nr. 78.)

§ 264. Underslag påtales ikke av det offentlige uten fornærmedes begjæring, med mindre det kreves av allmenne hensyn.

Det samme gjelder tyveri som er forøvd mot noen av den skyldiges nærmeste eller mot person av samme husstand eller mot noen som den skyldige er i tjeneste hos.

Dersom bestemmelsene i annet ledd ville føre til at det offentlige, når flere har samvirket, bare var berettiget til å reise tiltale mot enkelte av de skyldige, avgjør påtalemyndigheten om forføyning bare skal finne sted mot disse eller mot alle eller helt unnlates. Like med medvirkning regnes her heleri med hensyn til forbrytelsen.

Endret ved lover 11 mai 1951 nr. 2, 14 apr 1972 nr. 15.

§§ 265 til 265a. (Opphevet ved lov 11 mai 1951 nr. 2.)

Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven).

25de Kapitel. Utpresning og Ran.

§ 266. For utpresning straffes den som i hensikt derved å skaffe seg eller andre en uberettiget vinning, ved rettsstridig atferd eller ved å true med slik atferd tvinger noen til å foreta en handling som volder tap eller fare for tap for ham eller den han handler for. Medvirkning straffes på samme måte.

Det samme gjelder den som i nevnte hensikt rettsstridig tvinger noen til å foreta en slik handling ved å true med anklage eller anmeldelse for noe straffbart, eller med framsettelse av ærekrenkende beskyldning eller skadelig opplysning, eller som medvirker hertil.

Utpresning straffes med fengsel inntil 5 år. Bøter kan anvendes sammen med fengselsstraffen. Ved overtredelse av bestemmelsene i annet ledd kan straffen settes til bøter.

I det tilfelle som er nevnt i annet ledd, finner offentlig påtale ikke sted uten fornærmedes begjæring med mindre det kreves av almene hensyn. Forøvrig kommer § 264, annet og tredje ledd, til anvendelse.

Endret ved lover 11 mai 1951 nr. 2, 4 juli 2003 nr. 78.

§ 267. For ran straffes den som i hensikt derved å skaffe seg eller andre en uberettiget vinning, bemektiger seg en gjenstand som helt eller delvis tilhører en annen, ved å øve vold mot en person eller sette ham ute av stand til forsvar eller ved hjelp av trusler som framkaller alvorlig frykt for vold mot noens person.

For ran straffes også den som i hensikt og ved midler som nevnt, tvinger noen til å foreta en handling som volder tap eller fare for tap for ham eller den han handler for.

Medvirkning straffes på samme måte.

Endret ved lov 11 mai 1951 nr. 2.

§ 268. Ran straffes med fengsel inntil 5 år.

Grovt ran straffes med fengsel inntil 12 år. Ved avgjørelsen av om ranet er grovt, skal det særlig legges vekt på om det er brukt grov vold, om det er truet med skytevåpen eller annet særlig farlig redskap, om ranet er nøye planlagt, foretatt overfor forsvarsløs person eller gjelder en betydelig verdi.

Har et grovt ran hatt til følge død eller betydelig skade på legeme eller helse, kan fengsel inntil 21 år anvendes.

Endret ved lover 11 mai 1951 nr. 2, 7 juli 1967 nr. 2, 14 apr 1972 nr. 15, 12 juni 1981 nr. 63, 8 juni 1984 nr. 57.

§ 269. Med Fengsel indtil 3 Aar straffes den, som

1. indgaar Forbund med nogen om at forøve Ran, eller
 2. i Hensigt at forøve Ran udruster eller paabegynder Udrustning af noget Skib,
- eller som medvirker hertil.

Databasen sist oppdatert 17. des 2012

Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven).

26. kapittel. Bedrageri, utroskap og korrupsjon.

Overskriften endret ved lov 4 juli 2003 nr. 79.

§ 270. For bedrageri straffes den som i hensikt å skaffe seg eller andre en uberettiget vinning

- (1) ved å fremkalle, styrke eller utnytte en villfarelse rettsstridig forleder noen til en handling som volder tap eller fare for tap for ham eller den han handler for, eller
- (2) ved bruk av uriktig eller ufullstendig opplysning, ved endring i data eller programutrustning eller på annen måte rettsstridig påvirker resultatet av en automatisk databehandling, og derved volder tap eller fare for tap for noen.

Straffen for bedrageri er bøter eller fengsel inntil 3 år. Medvirkning straffes på samme måte.

Endret ved lover 11 mai 1951 nr. 2, 12 juni 1987 nr. 54.

§ 271. Grovt bedrageri straffes med fengsel inntil 6 år. Bøter kan anvendes sammen med fengselsstraffen. Medvirkning straffes på samme måte.

Ved avgjørelsen av om bedrageriet er grovt skal det særlig legges vekt på om handlingen har voldt betydelig økonomisk skade, om den skyldige har foregitt eller misbrukt stilling eller oppdrag, om han har forledet almenheten eller en større krets av personer, om han har bokført uriktige regnskapsopplysninger, utarbeidet uriktig regnskapsdokumentasjon eller uriktig årsregnskap, eller om han vitende har voldt velferdstap eller fare for noens liv eller helbred.

Endret ved lover 11 mai 1951 nr. 2, 17 juli 1998 nr. 56 (ikr. 1 jan 1999), 21 des 2005 nr. 131 (ikr. 1 jan 2006 iflg. res. 21 des 2005 nr. 1580).

§ 271a. Den som ved grov uaktsomhet foretar bedrageri som beskrevet i § 270 eller § 271, straffes med bøter eller fengsel inntil 2 år.

Tilføyd ved lov 20 juli 1991 nr. 68.

§ 272. Med fengsel inntil 6 år straffes den som ødelegger eller skader en forsikret gjenstand eller på annen måte framkaller et forsikringstilfelle, for at han eller andre skal få utbetalt en forsikringssum. Det samme gjelder den som i sådan hensikt uriktig oppgir eller gir det utseende av at et forsikringstilfelle er inntrådt, eller oppgir til erstatning en gjenstand som ikke er forsikret eller ikke er til eller ikke er skadet. Bøter kan anvendes sammen med fengselsstraffen.

Med bøter eller fengsel inntil 3 år eller med begge deler straffes

- 1) den som ved avslutningen av en forsikringsavtale fortier eller gir uriktig opplysning om omstendigheter som han kjenner til og må innse er av betydning for forsikringsgiveren,

- 2) den som for at han selv eller andre skal få utbetalt en forsikringssum eller en garantisum sikret ved forsikringsavtale, gir en skadeoppgave som står i påtakelig misforhold til skaden.

Medvirkning til forbrytelse, nevnt i denne paragraf, straffes på samme måte som forbrytelsen.

Endret ved lov 11 mai 1951 nr. 2.

§ 273. Den som sprer uriktige eller vill-ledende opplysninger for å påvirke priser på varer, verdipapirer eller andre gjenstander, eller medvirker hertil, straffes med fengsel inntil 4 år. Bøter kan anvendes sammen med fengselsstraffen. Under særdeles formildende omstendigheter kan bøter anvendes alene.

Straff etter denne paragraf kommer ikke til anvendelse ved handling som omfattes av lov om verdipapirhandel § 3-8.

Endret ved lover 11 mai 1951 nr. 2, 19 juni 1997 nr. 79 (ikr. 1 des 1997), 4 mars 2005 nr. 11 (ikr. 1 sep 2005 iflg. vedtak 1 juli 2005 nr. 784), 29 juni 2007 nr. 75 (ikr. 1 nov 2007 iflg. res. 29 juni 2007 nr. 752).

§ 274. Med fengsel inntil 4 år straffes den som i oppfordring til å delta i stiftelse eller utvidelse av aksjeselskap, allmennaksjeselskap eller annet selskap med økonomisk formål eller om overtagelse av lån til slikt selskap gir uriktige eller vill-ledende opplysninger av betydning for bedømmelsen av foretagendet. Bøter kan anvendes sammen med fengselsstraffen. Under særdeles formildende omstendigheter kan bøter anvendes alene.

På samme måte som etter første ledd straffes tillitsmann eller funksjonær i selskap som nevnt, såfremt han offentliggjør uriktige eller vill-ledende opplysninger av betydning for bedømmelsen av selskapet, eller gir slike opplysninger til selskapets deltagere eller fordringshavere, noen av dets organer eller til en offentlig myndighet. Det samme gjelder andre som på grunn av oppdrag for selskapet har kjennskap til dets forhold.

Medvirkning til noen forbrytelse som nevnt i første og annet ledd, straffes på samme måte.

Med bøter eller med fengsel inntil 6 måneder straffes den som ved grov uaktsomhet gjør seg skyldig i forhold som nevnt i denne paragraf.

Straff etter denne paragraf kommer ikke til anvendelse ved handling som omfattes av lov om verdipapirhandel § 2-8.

Endret ved lover 11 mai 1951 nr. 2, 19 juni 1997 nr. 79 (ikr. 1 des 1997), 13 juni 1997 nr. 44 (ikr. 1 jan 1999 iflg. res. 17 juli 1998 nr. 615), 4 mars 2005 nr. 11 (ikr. 1 sep 2005 iflg. vedtak 1 juli 2005 nr. 784).

§ 275. For utroskap straffes den som i hensikt å skaffe seg eller andre en uberettiget vinning eller å skade, forsømmer en annens anliggender som han styrer eller har tilsyn med, eller handler mot den annens tarv.

Straffen for utroskap er fengsel inntil 3 år. Bøter kan anvendes sammen med fengselsstraffen. Medvirkning straffes på samme måte. Under særdeles formildende omstendigheter kan bøter anvendes alene.

Straff etter denne paragraf kommer ikke til anvendelse ved handling som går inn under § 255, jf. § 256 eller § 276 a, jf. § 276 b.

§ 276. Grov utroskap straffes med fengsel inntil 6 år. Bøter kan anvendes sammen med fengselsstraffen. Medvirkning straffes på samme måte.

Endret ved lov 11 mai 1951 nr. 2, 17 juli 1998 nr. 56 (ikr. 1 jan 1999), 21 des 2005 nr. 131 (ikr. 1 jan 2006 iflg. res. 21 des 2005 nr. 1580).

a) for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag, eller

b) gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag.

Straffen for korrupsjon er bøter eller fengsel inntil 3 år. Medvirkning straffes på samme måte.

§ 276b. Grov korrupsjon straffes med fengsel inntil 10 år. Medvirkning straffes på samme måte.

Tilføyd ved lov 4 juli 2003 nr. 79.

- a) for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel for å påvirke utføringen av stilling, verv eller oppdrag, eller
- b) gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel for å påvirke utføringen av stilling, verv eller oppdrag.

Med stilling, verv eller oppdrag i første ledd menes også stilling, verv eller oppdrag i utlandet.

Tilføyd ved lov 4 juli 2003 nr. 79.

Endret ved lov 11 mai 1951 nr. 2.

Endret ved lover 11 mai 1951 nr. 2, 2 feb 1980 nr. 2.

Endret ved lov 11 mai 1951 nr. 2.

Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven).

33te Kapitel. Forseelser i den offentlige Tjeneste.

§ 324. Undlader en offentlig Tjenestemand forsætlig at udføre nogen Tjenestepligt, eller overtræder han paa anden Maade forsætlig sine Tjenestepligter, eller viser han, trods Advarsel, Forsømmelighed eller Skjødesløshed ved Udførelse af disse, straffes han med Bøder eller Tjenestens Tab.

Enhver som omfattes av lov om statens tjenestemenn, skal også gå inn under denne paragraf.

Endret ved lov 10 juni 1977 nr. 65.

§ 325. Med Bøder straffes den Embeds- eller Bestillingsmand, der

1. viser grov Uforstand i Tjenesten, eller
2. foretager nogen Handling, der paa Grund af hans Stilling er ham forbudt, eller
3. under Udførelse af offentlig Tjeneste gjør sig skyldig i utilbørlig Optræden mod nogen, eller
4. i Anledning af Tjenesten gjør sig skyldig i utilbørlig Optræden mod foresatte eller underordnede, eller
5. udenfor Tjenesten udviser et Forhold, som gjør ham uværdig til eller virker nedbrydende paa den for Stillingen fornødne Tillid eller Agtelse,

I Gjentakelsestilfælde eller under særdeles skjærpende Omstændigheder kan Straf af Tjenestens Tab anvendes.

Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven).

40de Kapitel. Forseelser mod Formuesrettigheder.

§ 391. Den som øver eller medvirker til skadeverk som nevnt i § 291, straffes med bøter eller med fengsel inntil 3 måneder såfremt den voldte skade er liten.

På samme måte straffes den som tilsmusser eller besudler en gjenstand eller medvirker hertil.

Uaktsomt skadeverk av det slag som er nevnt i § 292, straffes med bøter eller med fengsel inntil 3 måneder, men inntil 6 måneder såfremt uaktsomheten er grov eller skaden er øvd på grenseskjel mot naborike.

Endret ved lover 11 mai 1951 nr. 2, 4 juli 2003 nr. 78.

§ 391a. For naskeri straffes den som forøver eller medvirker til tyveri eller underslag, når straffskylden må regnes for liten på grunn av de tilvendte gjenstanders ubetydelige verdier og forholdene for øvrig.

Straffen for naskeri er bøter eller fengsel inntil 6 måneder eller begge deler.

På samme måte straffes den som forøver eller medvirker til heleri, bedrageri eller overtredelse av § 262 under omstendigheter som nevnt i første ledd.

Tilføyd ved lov 14 apr 1972 nr. 15, endret ved lover 7 apr 1995 nr. 15, 11 aug 2000 nr. 76, 28 juni 2002 nr. 55 (ikr. 1 okt 2002 iflg. res. 28 juni 2002 nr. 647), 4 juli 2003 nr. 78.

§ 392. Den, som retsstridig setter sig eller andre i Besiddelse af nogen Løseørgjenstand eller medvirker hertil, straffes med Bøder, men, hvis Gjenstandens Værdi overstiger 10 Kroner, med Bøder eller med Fængsel indtil 3 Maaneder.

Har den skyldige handlet i Hensigt at gjøre en virkelig eller formentlig Ret gjældende, kommer ikke høiere Straf end Bøder til Anvendelse. Under særdeles formildende Omstændigheder kan Straf bortfalde.

§ 393. Med Bøder straffes den, som retsstridig bruger eller forføier over Løseørgjenstand, der tilhører en anden, saaledes at den berettigede derved paaføres Tab eller Uleilighed, eller som medvirker hertil.

§ 394. Den som ulovlig tilegner seg hittegods, straffes med bøter eller med fengsel inntil 6 måneder.

Den som ulovlig unnlater å anmelde en funnet gjenstand til politiet eller å innlevere den til politiet eller andre som etter bestemmelse i lov skal ta vare på den, straffes med bøter.

Under særdeles formildende omstendigheter kan straff etter første og annet ledd falle bort.

Endret ved lover 11 mai 1951 nr. 2, 29 mai 1953 nr. 3, 11 juni 1993 nr. 76.

§ 395. Med Bøder eller med Fængsel indtil 3 Maaneder straffes den, som retsstridig sætter sig eller andre i Besiddelse af fast Eiendom, eller som medvirker hertil.

§ 392, siste Led, finder tilsvarende Anvendelse.

§ 396. Med Bøder eller med Fængsel indtil 3 Maaneder straffes den, som uden Berettigelse bygger paa, graver, sprænger, saar eller planter i, lægger Vei eller Gangsti over eller driver Husdyr ind paa Grund i andens Besiddelse, eller som retsstridig til den berettigedes Skade eller mod dennes Forbud øver anden Raadighed over fast Eiendom i andens Besiddelse, eller som medvirker hertil.

Udslettet ved den udøvede Raadighed noget Grænsemerke, kan Fængsel indtil 6 Maaneder anvendes.

§ 397. Med Bøder eller med Fængsel indtil 3 Maaneder straffes den, som overskrider sin Ret ligeoverfor medberettigede ved at udøve nogen ham over en fast Eiendom tilkommende Raadighed i videre Udstrækning eller paa anden Maade end lovligt, eller som medvirker hertil.

§ 398. (Opphevet ved lov 24 nov 2000 nr. 82 (ikr. 1 jan 2001 iflg. res. 24 nov 2000 nr. 1169).)

§ 399. (Opphevet ved lov 16 sep 2011 nr. 41 (ikr. 1 jan 2012 iflg. res. 16 sep 2011 nr. 949).)

§ 400. (Opphevet ved lov 16 sep 2011 nr. 41 (ikr. 1 jan 2012 iflg. res. 16 sep 2011 nr. 949).)

§ 401. Med Bøder eller med Fængsel indtil 4 Maaneder straffes den, som, i Hensigt at forskaffe sig eller andre en uberettiget Vinding, ved Fremkaldelse af falske Forestillinger, ved Gaver eller lignende søger at afholde eller hindre andre fra at byde med ved offentligt Kjøb eller Salg, eller som medvirker hertil.

§ 402. Med bøter eller med fengsel inntil 3 måneder straffes den som med fortieelse av å være ute av stand til å betale eller stille sikkerhet, tar opphold eller nyter spise, drikke eller lignende på hoteller, herberger, gjestgiverier, pensjonater, bevertningssteder eller andre slike steder, hvor det er forutsetningen at betalingen erlegges før bortgangen eller fraflyttelsen, eller benytter andres arbeid eller ting under forhold der den samme forutsetning gjelder, eller som medvirker hertil.

På samme måte straffes den som i noe tilfelle som nevnt, retsstridig begir seg bort uten å betale eller stille sikkerhet, skjønt han er i stand til dette, eller som medvirker hertil.

Endret ved lover 11 mai 1951 nr. 2, 4 juli 2003 nr. 78.

Tilføyd ved lov 16 juni 1972 nr. 47.

Endret ved lov 12 juni 1981 nr. 62.

https://ojs.ub.edu/ojs/handle/10461/10000500_010_04 10.10.2010

§ 408. De forseelser som er omhandlet i §§ 391 a, 395, 396, 398,¹ 402, 403, 404, 405 a, 405 b² og 407, påtales ikke av det offentlige uten fornærmedes begjæring.

Dog blir forseelser etter § 391 a og etter § 404 alltid å påtale av det offentlige, når det finnes påkrevd av allmenne hensyn.

De i §§ 391, 392, 393, 397 og 399 omhandlede Forseelser paatales ikke af det offentlige, medmindre det begjæres af nogen fornærmet og findes paakrævet af almene Hensyn.

Endret ved lover 14 apr 1972 nr. 15, 16 juni 1972 nr. 47, 1 juni 1973 nr. 29, 30 juni 2006 nr. 53.

1 § 398 ble opphevet ved lov 24 nov 2000 nr. 82.

2 § 405 b ble opphevet ved lov 4 juli 2003 nr. 79.

Databasen sist oppdatert 17. des 2012

§ 29. Den som har begått en straffbar handling som viser at vedkommende er uskikket til eller kan misbruke en stilling, virksomhet eller aktivitet, kan, når allmenne hensyn tilsier det,

a) fratras stillingen, eller

b) fratras retten til for fremtiden å ha en stilling eller utøve en virksomhet eller aktivitet.

Rettighetstapet kan begrenses til forbud mot å utøve visse funksjoner som ligger til stillingen eller virksomheten, eller til påbud om å utøve virksomheten eller aktiviteten på bestemte vilkår.

Den som er fratatt retten til å utøve en virksomhet, kan heller ikke forestå slik virksomhet for andre eller la andre forestå slik virksomhet for seg.

Den skyldige kan pålegges å gi fra seg et dokument eller en annen gjenstand som har tjent som bevis for den tapte rettigheten.

Rettighetstap etter bestemmelsen her kan idømmes ved siden av eller istedenfor annen straff, men kan bare ilegges som eneste straff hvis det ikke er fastsatt en minstestraff på fengsel i 1 år eller mer for handlingen.

Endret ved lover 15 des 1950 nr. 6, 22 mai 1953 nr. 3, 20 mai 2005 nr. 28 (iKr. 1 jan 2006 iflg. res. 21 des 2005 nr. 1580) som endret ved lov 21 des 2005 nr. 131.

Bilag 5. Bidrag fra svenske myndigheder

Se næste side.

**Finansdepartementet**

*Avdelningen för kommuner och statligt ägande
kansliråd
Katarina Sundberg
Telefon 08-405 23 54
Mobil 0730-20 99 78
E-post katarina.sundberg@regeringskansliet.se*

Lise Riddersholm Husted
Økonomi og indenrigesministeret
Slotsholmsgade 10 - 12
1216 København
DANMARK

Förfrågan angående gällande regler för suspension av borgmästare (Sagsnr. 2012-00284, doknr 21704)

Økonomi og indenrigesministeret har i egenskap av sekretariat för *lovforberedende udvalg til opfølgning på Farum-kommissionens anbefallningar* ställt Finansdepartementet ett antal frågor rörande suspension av borgmästare i Sverige.

I svenska kommuner och landsting finns inte något uppdrag som borgmästare. Det uppdrag som ligger närmast uppdraget som borgmästare är vad som kallas kommunalråd i kommunerna eller landstingsråd i landstingen (som är jämförbart med danska *amt*). Såväl kommuner som landsting regleras primärt genom kommunallagen (1991:900). Någon rättslig reglering av vad uppdraget som kommunalråd/landstingsråd innebär finns emellertid inte vare sig i den svenska kommunallagen (1991:900) eller i övrig lagstiftning. Det framgår endast indirekt av kommunallagen att kommunalråd/landstingsråd kan finnas.

Kommunalråd/landstingsråd är förtroendevalda och kan inte väljas utan att de har något annat förtroendeuppdrag. Det förutsätts därför att de först har valts till ledamot eller ersättare i fullmäktige, styrelsen, en annan nämnd eller beredning eller eventuellt till revisor eller revisorsersättare. Kommunalråd/landstingsråd kan inte utses i särskilda val.

Kommunalrådets rättsliga befogenheter bestäms av det förtroendeuppdrag som han eller hon har. Politiskt sett har kommunalråd/landstingsråd emellertid en stark ställning. Det beror i första hand på att de normalt är heltidsanställda och därför också kan ägna hela sin tid åt uppdraget. Det följer dock inte några särskilda rättsliga befogenheter eller skyldigheter med denna ställning. Rent kommunalrättsligt har kommunalråden/landstingsråden därför inte någon särställning. Kommunalråden/landstingsråden har alltså varken

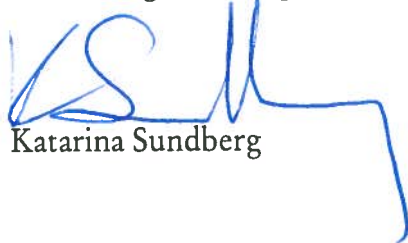
mer eller mindre ansvar än andra förtroendevalda och samma regler gäller för dem som för övriga förtroendevalda.

Av 4 kap. 10 § kommunallagen framgår att fullmäktige får återkalla uppdraget för en förtroendevald som valts av fullmäktige om den förtroendevalde har vägrats ansvarsfrihet eller genom en lagakraftvunnen dom dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller däröver. Om en förtroendevald har vägrats ansvarsfrihet måste fullmäktige avgöra om det därutöver krävs en sanktion i form av återkallelse av förtroendeuppdraget.

En förtroendevald kan enligt 20 kap. 4 § brottsbalken även skiljas från sitt uppdrag av domstol. Straffgränsen på två år träffar allvarligare brott, bl.a. de flesta förmögenhetsbrotten. Skillnaden mellan fullmäktiges och domstolens rätt att skilja en ledamot från sitt uppdrag vid brott är att domstolens befogenhet är begränsad till förtroendeuppdrag varmed följer myndighetsutövning.

Jag bifogar ett betänkande som nyligen är framtaget av en parlamentarisk kommitté. I avsnitten 7 och 8 finns lite närmare beskrivningar av vad som gäller kommunalråd/landstingsråd och övriga förtroendevalda samt de förslag avseende förändringar som kommittén har lagt fram till den svenska regeringen. Förslagen ska behandlas i en proposition till riksdagen under den senare delen av våren 2013. Jag bifogar också den svenska kommunallagen, så som efterfrågats.

Med vänliga hälsningar



Katarina Sundberg

Kommunallag (1991:900)

Utfärdad: 1991-06-13

Ändring införd: t.o.m. SFS 2012:647

Omtryck: SFS 2004:93

1 kap. Indelning, medlemskap

Indelning i kommuner och landsting m.m.

1 § Sverige är indelat i kommuner och landsting.

Dessa sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter. Lag 2002:249.

2 § Varje landsting omfattar ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

3 § Föreskrifter om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.

Föreskrifter om den kommunala organisationen under krig eller krigsfara finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Föreskrifter om kommuners och landstings organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid finns i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Lag 2006:632.

Medlemskap

4 § Medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller ska betala kommunalskatt där.

Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget. Lag 2011:1344.

2 kap. Kommunernas och landstingens befogenheter

Allmänna befogenheter

1 § Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

2 § Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

3 § Kommuner och landsting får inte fatta beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för medlemmarna, om det inte finns synnerliga skäl för det.

4 § Om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter på vissa områden finns det särskilda föreskrifter.

5 § Om kommunernas och landstingens rätt att meddela föreskrifter och att för skötseln av sina uppgifter ta ut skatt finns det föreskrifter i regeringsformen.

6 § Stockholms läns landsting får ha hand om sådana angelägenheter inom en del av landstinget som kommunerna där egentligen skall sköta, om det finns ett betydande behov av samverkan och detta inte kan tillgodoses på något annat sätt.

Särskilt om näringsverksamhet m.m.

7 § Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

8 § Kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget.

Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

Kommunalt partistöd

9 § Kommuner och landsting får ge ekonomiskt bidrag och annat stöd (partistöd) till de politiska partier som är representerade i fullmäktige.

Partistöd får ges också till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde. Lag 1991:1774.

10 § Fullmäktige skall besluta om partistödets omfattning och formerna för det. Stödet får inte utformas så, att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti.

Om det med stöd av 4 kap. 30 § har anställts en politisk sekreterare för de förtroendevalda i ett parti, skall detta beaktas när stödet bestäms. Lag 1995:297.

3 kap. Kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer

Fullmäktige

1 § I varje kommun och i varje landsting finns det en beslutande församling: kommunfullmäktige i kommunerna och landstingsfullmäktige i landstingen.

Nämnder

2 § Kommunfullmäktige skall tillsätta en kommunstyrelse och landstingsfullmäktige en landstingsstyrelse.

Närmare föreskrifter om styrelsen finns i 6 kap. 1-6 §§.

3 § Fullmäktige skall tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt.

3 a § Kommuner och landsting får genom en gemensam nämnd fullgöra uppgifter enligt 3 §. En gemensam nämnd får fullgöra uppgifter för vilka det enligt särskilda författningar skall finnas en eller flera nämnder i varje kommun eller landsting. Sådana uppgifter som kommun- eller landstingsstyrelsen har vid höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap får dock inte fullgöras av en gemensam nämnd. Särskilda bestämmelser om gemensam nämnd finns i lagen (2003:192) om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet.

En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen och ingår i denna kommuns eller detta landstings organisation. Lag 2006:632.

3 b § Vad som gäller för en nämnd enligt denna lag skall, om inget annat sägs, även gälla en gemensam nämnd. Lag 1997:550.

3 c § En gemensam nämnds behörighet och befogenhet skall närmare preciseras i en överenskommelse mellan de berörda kommunerna och landstingen. Lag 1997:550.

4 § Fullmäktige skall, om inte något annat är särskilt föreskrivet, bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Fullmäktige får därvid besluta

1. att en nämnd skall ha hand om en eller flera verksamheter i hela kommunen eller landstinget,
 2. att en nämnd skall ha hand om en eller flera verksamheter för en del av kommunen eller landstinget,
 3. att en nämnd skall ha hand om verksamheten vid en eller flera anläggningar,
 4. att en nämnd skall vara underställd en annan nämnd, och
 5. att en nämnd skall vara gemensam med en annan kommun eller ett annat landsting.
- Lag 1997:550.

5 § En nämnd får inte bestämma om rättigheter eller skyldigheter för kommunen eller landstinget i ärenden där nämnden företräder kommunen eller landstinget som part.

En nämnd får inte heller utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.

6 § Om utskott, nämndberedningar, partssammansatta organ och självförvaltningsorgan finns det särskilda föreskrifter i denna lag. Lag 1994:690.

Fullmäktigeberedningar

7 § För beredning av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden som skall avgöras av fullmäktige får fullmäktige inrätta fullmäktigeberedningar.

En fullmäktigeberednings sammanträden skall hållas inom stängda dörrar. En sådan beredning får dock besluta att dess sammanträden skall vara offentliga, om fullmäktige har medgett det. Lag 2002:249.

Revisorer

8 § För granskning av den verksamhet som bedrivs inom en nämnds verksamhetsområde och av en fullmäktigeberedning skall det finnas revisorer.

Närmare föreskrifter om revisorer finns i 9 kap.

Fullmäktiges uppgifter

9 § Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer,
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet,
8. folkomröstning i kommunen eller landstinget, och
9. extra val till fullmäktige.

Fullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i denna lag eller i andra författningar. Lag 2010:1414.

10 § Fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 9 § första stycket eller som enligt lag eller annan författning skall avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna.

Föreskrifter om delegering av ärenden inom en nämnds verksamhetsområde finns i 6 kap. 33-38 §§.

11 § Föreskrifter om rätt för kommuner och landsting att uppdra beslutanderätten i vissa anställningsfrågor till en sammanslutning av kommuner eller landsting finns i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Lag 2009:48.

12 § I samband med att budgeten fastställs eller anslag annars beviljas får fullmäktige uppdra åt en nämnd att genomföra en viss verksamhet inom ramen för de riktlinjer eller andra generella beslut om verksamheten som fullmäktige har fastställt, om inte något annat följer av lag.

Nämndernas uppgifter

13 § Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning skall handha.

Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till dem.

14 § Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs.

15 § Nämnderna skall redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort sådana uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem med stöd av 10 § första stycket och 12 §.

Fullmäktige skall besluta om omfattningen av redovisningen och formerna för den.

Kommunala företag

16 § Kommuner och landsting får efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ.

Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 12 kap. 4 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

Bestämmelser om allmänhetens rätt att ta del av handlingar hos vissa kommunala företag finns i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Lag 2010:1429.

17 § /Upphör att gälla U:2013-01-01/

Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier, skall fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. utse samtliga styrelseledamöter,
3. se till att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Fullmäktige skall också utse minst en lekmannarevisor i aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.

Vad som anges i första stycket gäller, när kommunen ensam eller landstinget ensamt bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. Fullmäktige skall även utse minst en revisor i en sådan stiftelse.

Till lekmannarevisor i aktiebolaget eller revisor i stiftelsen skall fullmäktige utse någon av de revisorer som enligt 9 kap. 1 § valts för granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet. Lag 2006:369.

17 § /Träder i kraft I:2013-01-01/

Om en kommun eller ett landsting med stöd av 16 § lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier, ska fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,

2. se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,

3. utse samtliga styrelseledamöter, och

4. se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Fullmäktige ska också utse minst en lekmannarevisor i aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier.

Första stycket tillämpas också när kommunen ensam eller landstinget ensamt bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet. Det som anges om bolagsordningen i första stycket ska i stället avse stiftelseförordnandet eller stiftelseurkunden. Fullmäktige ska även utse minst en revisor i en sådan stiftelse.

Till lekmannarevisor i aktiebolaget eller revisor i stiftelsen ska fullmäktige utse någon av de revisorer som enligt 9 kap. 1 § valts för granskning av styrelsen och övriga nämnders verksamhet. Lag 2012:390.

18 § Innan vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett bolag eller en förening där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan, ska fullmäktige se till att den juridiska personen blir bunden av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Detsamma gäller, om kommunen eller landstinget tillsammans med någon annan bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

I fråga om sådana juridiska personer som avses i första och andra styckena och som inte omfattas av 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ska fullmäktige verka för att allmänheten ska ha rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen. Lag 2009:447.

Kommunala entreprenader

19 § Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan än som avses i 17 och 18 §§ skall fullmäktige se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Lag 2002:249.

19 a § Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med någon annan än som avses i 17 och 18 §§ om att denne skall utföra en kommunal angelägenhet skall kommunen eller landstinget beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs. Lag 2002:249.

Kommunalförbund

20 § Kommuner och landsting får bilda kommunalförbund och lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund.

Ett kommunalförbund är bildat när förbundsordningen har antagits av förbundsmedlemmarna eller vid den senare tidpunkt som anges i förbundsordningen. Lag 1997:550.

21 § Om inget annat sägs eller följer av bestämmelserna om kommuner och landsting i denna lag, gäller dessa i tillämpliga delar även för kommunalförbund. Lag 1997:550.

22 § När ett kommunalförbund har hand om en angelägenhet som det finns bestämmelser om i en särskild författning, skall den författningens bestämmelser om kommuner eller landsting gälla för förbundet.

Om det i någon annan författning finns särskilda bestämmelser om kommunalförbund för ett visst ändamål, skall de gälla i stället för bestämmelserna i denna lag. Lag 1997:550.

23 § I ett kommunalförbund skall det som beslutande församling finnas förbundsfullmäktige eller en förbundsledning.

Ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen väljs av förbundsmedlemmarnas fullmäktige enligt vad som anges i förbundsordningen.

Varje förbundsmedlem skall vara representerad i den beslutande församlingen med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare skall vara lika många som antalet ledamöter. Lag 1997:550.

24 § Den beslutande församlingen väljs för fyra år, om inte en kortare mandattid anges i förbundsordningen.

Mandattiden räknas från och med den 1 januari året efter det då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet, om inte annat anges i förbundsordningen. Lag 1997:550.

25 § Den beslutande församlingen skall tillsätta en förbundsstyrelse. Om ett förbund är organiserat med förbundsledning, skall ledningen också vara förbundsstyrelse.

Den beslutande församlingen skall tillsätta de organ som utöver förbundsstyrelsen behövs för att fullgöra kommunalförbundets uppgifter. Lag 1997:550.

26 § En förbundsmedlem har rätt att utträda ur ett kommunalförbund.

Uppsägningstiden skall vid utträde vara tre år, om inte kortare tid anges i förbundsordningen. Lag 1997:550.

27 § För ett kommunalförbund skall det finnas en förbundsordning med närmare bestämmelser om förbundet. Förbundsordningen skall fastställas av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Lag 1997:550.

28 § Förbundsordningen skall ange

1. kommunalförbundets namn och den ort där förbundet skall ha sitt säte, förbundets medlemmar och ändamål,

2. förbundets organisation, organens befogenheter och inbördes förhållanden samt om interimsgöransordnanfår inrättas och om förbundsstyrelsen skall få vara ställföreträdare för förbundsfullmäktige,

3. antalet ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen och hur förbundsmedlemmarna skall vara representerade samt mandattiden i de fall som anges i 24 §,

4. antalet revisorer och deras mandattid,

5. i fråga om förbund med förbundsdirektion, på vilket sätt och vilken av förbundsmedlemmarna som skall utse revisorer,

6. om en förbundsmedlem skall ha rätt att väcka ärenden i den beslutande församlingen,

7. om det för beslut skall krävas kvalificerad majoritet i den beslutande församlingen och för vilka ärenden detta skall gälla,

8. om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot i den beslutande församlingen skall ha sådan yttranderätt som anges i 5 kap. 21 §,

9. om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd skall ha sådan närvarorätt som anges i 4 kap. 23 §,

10. var förbundets kungörelser och andra tillkännagivanden skall anslås,

11. förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder och fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna,

12. förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet,

13. föreskrifter om förbundets budgetprocess,

14. förfarandet vid en förbundsmedlems utträde ur förbundet,

15. förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning samt grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar när förbundet upplöses,

16. ordningen för att lösa tvister mellan förbundet och dess medlemmar, samt

17. ordningen för att bestämma ekonomiska förmåner till ledamöterna och ersättarna i den beslutande församlingen samt i fråga om förbund med förbundsdirektion till revisorererna. Lag 2006:369.

Kommunala arkiv

29 § Föreskrifter om kommunala arkiv finns i arkivlagen (1990:782). Lag 1997:550.

/Rubriken träder i kraft I:2013-01-01/

Kommunala föreskrifter

30 § /Träder i kraft I:2013-01-01/

Kommunala föreskrifter ska kungöras genom att det på kommunens eller landstingets anslagstavla tillkännages att protokollet för de beslutade föreskrifterna har justerats.

Gällande kommunala föreskrifter ska finnas tillgängliga för allmänheten på kommunens eller landstingets webbplats. De ska där vara samlade i kommunens eller landstingets författningssamling eller på något annat sätt. Innehållet i samlingen ska framgå av ett register eller någon annan förteckning på webbplatsen.

Första och andra styckena gäller inte om

1. det är särskilt reglerat att föreskrifterna ska kungöras eller göras tillgängliga på något annat sätt, eller

2. föreskrifterna på grund av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) inte får lämnas ut till var och en. Lag 2012:647.

4 kap. De förtroendevalda

Definition

1 § Med förtroendevalda avses i denna lag ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer.

Med förtroendevalda avses också ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer i ett kommunalförbund. Lag 2006:369.

Rösträtt

2 § Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige har den som är folkbokförd i kommunen, senast på valdagen fyller 18 år och

1. är medborgare i Sverige eller i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare),

2. är medborgare i Island eller Norge, eller

3. för det fall de är andra utlänningar, har varit folkbokförda i Sverige tre år i följd före valdagen. Lag 1997:166.

3 § Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i landstingsfullmäktige har den som är röstberättigad vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige i en kommun inom landstinget.

4 § Frågor om rösträtt enligt 2 och 3 §§ avgörs på grundval av en röstlängd som upprättas före valet.

Valbarhet

5 § Ledamöter och ersättare i fullmäktige väljs bland dem som har rösträtt enligt 2 och 3 §§. Vid valen av ledamöter och ersättare i nämnderna, fullmäktigeberedningarna samt valen av revisorer är, oberoende av vad som framgår av röstlängden, den valbar som vid tidpunkten för sådant val uppfyller de villkor som uppställs i 2 och 3 §§. Lag 2006:369.

6 § Den som är anställd hos en kommun eller ett landsting för att ha den ledande ställningen bland personalen är inte valbar.

Den som är chef för en förvaltning som hör till en nämnds verksamhetsområde får inte väljas till ledamot eller ersättare i nämnden. Lag 2010:51.

6 a § Den som är vald till ledamot eller ersättare i fullmäktige är inte valbar som revisor inom den kommunen eller det landstinget.

Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget är inte valbar som revisor för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten. Detsamma gäller make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller andra närstående till den redovisningsskyldige.

Den som är vald till revisor är inom den kommunen eller det landstinget inte valbar som

1. ledamot eller ersättare i en nämnd eller en fullmäktigeberedning, eller

2. ledamot eller ersättare i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§. Lag 2010:51.

Uppdragets upphörande

7 § Om valet till fullmäktige har upphävts och omval har ägt rum eller om rättelse har skett genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen mellan partierna därvid har ändrats, upphör uppdragen för de förtroendevalda som har valts av fullmäktige två månader efter det att omvalet eller sammanräkningen har avslutats. Detsamma gäller om extra val till fullmäktige har hållits.

När omvalet eller sammanräkningen eller extra valet har avslutats, ska fullmäktige förrätta nytt val av förtroendevalda för återstoden av mandattiden. Lag 2010:1414.

8 § Om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör också uppdraget genast. Fullmäktige får dock besluta att en förtroendevald som valts av fullmäktige får ha kvar sina uppdrag under återstoden av mandattiden. Lag 2002:249.

9 § Fullmäktige skall befria en förtroendevald från uppdraget när den förtroendevalde önskar avgå, om det inte finns särskilda skäl mot det.

10 § Fullmäktige får återkalla uppdraget för en förtroendevald som valts av fullmäktige, om den förtroendevalde

1. har vägrats ansvarsfrihet, eller

2. genom en dom som har vunnit laga kraft har dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.

10 a § Fullmäktige får återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd

1. när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige, eller

2. vid förändringar i nämndorganisationen.

Förtroendeuppdragen upphör att gälla när val av nya ledamöter och ersättare har förrättats eller när en ny nämndorganisation träder i kraft. Lag 1994:690.

Ledighet från anställning

11 § Förtroendevalda har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppdrag. Ledigheten skall omfatta tid för

1. möten i kommunala organ,
2. andra möten som är nödvändiga för uppdragen,
3. resor till och från mötena, och
4. behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena.

Rätt till ledighet enligt första stycket skall gälla även av fullmäktige utsedda styrelseledamöter, styrelsesuppleanter och lekmannarevisorer eller motsvarande andra revisorer och deras suppleanter i sådana juridiska personer som avses i 3 kap. 17 och 18 §§. Lag 2002:249.

Ekonomiska förmåner

12 § Förtroendevalda har rätt till skälig ersättning för de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget.

Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid. Lag 2002:249.

12 a § Förtroendevalda med funktionshinder har rätt till skälig ersättning för resekostnader som uppkommer när de fullgör sina uppdrag.

Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid. Lag 2002:249.

12 b § Förtroendevalda med barn som har behov av tillsyn har rätt till skälig ersättning för kostnader för barntillsyn som uppkommer när de fullgör sina uppdrag.

Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid. Lag 2002:249.

13 § Fullmäktige skall besluta enligt vilka grunder ersättning enligt 12-12 b §§ skall betalas. Lag 2002:249.

14 § Fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få

1. ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget utöver vad som följer av 12 a och 12 b §§,
2. arvode för det arbete som är förenat med uppdraget,
3. pension, samt
4. andra ekonomiska förmåner. Lag 2002:249.

15 § Om fullmäktige beslutar att arvode skall betalas, skall arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.

Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid.

15 a § Förtroendevalda i en gemensam nämnd har rätt till ersättning av den kommun eller det landsting som har valt dem. Lag 1997:550.

De förtroendevaldas initiativrätt

16 § Ledamöterna i fullmäktige får väcka motioner.

Att de också får ställa interpellationer och frågor framgår av 5 kap. 49-56 §§.

17 § Ledamöterna i nämnder får väcka ärenden i nämnderna.

Revisorerna får väcka ärenden i en nämnd om ärendet rör granskningen av verksamheten i nämnden. Lag 2006:369.

17 a § Revisorerna får väcka ärenden i en fullmäktigeberedning om ärendet rör granskningen av verksamheten i fullmäktigeberedningen. Lag 2006:369.

18 § När ersättarna tjänstgör har de samma rättigheter som ledamöterna.

Närmare föreskrifter om ersättarnas tjänstgöring i fullmäktige och i nämnderna finns i 5 kap. 12-17 §§ och i 6 kap. 10 och 11 §§.

Omröstning och beslut

19 § Varje ledamot i fullmäktige eller i en nämnd har en röst.

20 § En ledamot i fullmäktige eller i en nämnd har rätt att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut.

Ordföranden är dock alltid skyldig att rösta, när det behövs för att ärendet skall kunna avgöras.

21 § En ledamot i en nämnd som deltar i handläggningen av ett ärende skall delta i avgörandet av ärendet, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Ingen är dock skyldig att rösta för fler än ett förslag.

Reservation

22 § En förtroendevald som har deltagit i avgörandet av ett ärende får reservera sig mot beslutet.

Reservationen skall anmälas innan sammanträdet avslutas.

Närvarorätt

23 § Fullmäktige får besluta att en förtroendevald som inte är ledamot eller ersättare i en viss nämnd skall få närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten.

Beslutet får även innefatta att den förtroendevalde skall ha rätt att få sin mening antecknad i protokollet.

Särskilt om kommunalförbund

23 a § En förbundsmedlem får till ledamot eller ersättare i ett kommunalförbunds beslutande församling välja endast den som är ledamot eller ersättare i förbundsmedlemmens fullmäktige.

Ledamöter och ersättare i ett kommunalförbunds förbundsstyrelse och andra nämnder samt revisorer i ett kommunalförbund väljs bland dem som har rösträtt vid val till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Lag 2006:369.

Borgarråd i Stockholms kommun

24 § Stockholms kommun får ha borgarråd.

Borgarråd väljs av fullmäktige vid första sammanträdet efter det att val av fullmäktige har ägt rum i hela landet. Val får också ske när uppdrag som borgarråd har upphört under mandatperioden.

Borgarråden väljs för fyra år. I fall som avses i andra stycket andra meningen avser valet resterande del av mandatperioden.

Om det begärs, skall varje borgarråd väljas särskilt. Lag 1994:998.

25 § Vad som i 7 § sägs om hur omval eller förnyad sammanräkning som innebär ändrad mandatfördelning mellan partierna i fullmäktige inverkar på uppdragen för förtroendevalda gäller också borgarrådens uppdrag.

26 § I fråga om valbarhet till borgarråd och uppdragets upphörande skall 5 och 8-10 a §§ tillämpas. Därvid skall vad som sägs i 10 a § om samtliga förtroendevalda i en nämnd gälla samtliga borgarråd. Lag 1994:690.

27 § Fullmäktige får besluta att borgarråden i sina uppdrag skall få ekonomiska och andra förmåner som svarar mot de löne- och anställningsvillkor som gäller för dem som är anställda hos kommunen. Lag 1994:690.

28 § Borgarråden skall närvara vid fullmäktiges sammanträden.

De får delta i överläggningarna och framställa förslag men inte delta i besluten. Lag 1994:690.

29 § Fullmäktige får meddela närmare föreskrifter om borgarråden. Lag 1994:690.

Politiska sekreterare

30 § Kommuner och landsting får anställa politiska sekreterare att biträda de förtroendevalda i det politiska arbetet. Lag 1994:690.

31 § Politiska sekreterare får inte anställas för längre tid än till utgången av det år då val av fullmäktige förrättas nästa gång i hela landet.

Lagen (1982:80) om anställningsskydd skall inte tillämpas för dem. Lag 1994:690.

32 § En politisk sekreterare har rätt till den ledighet från sin anställning som behövs för tjänstgöringen. Lag 1994:690.

Funktionshindrade

33 § Kommuner och landsting skall verka för att förtroendevalda med funktionshinder kan delta i handläggningen av ärenden på samma villkor som andra förtroendevalda. Lag 2002:249.

5 kap. Fullmäktige

Antalet ledamöter och ersättare

1 § Fullmäktige bestämmer hur många ledamöter som fullmäktige skall ha.

Antalet skall bestämmas till ett udda tal och till minst

31 i kommuner med 12 000 röstberättigade invånare eller därunder och i landsting med 140 000 röstberättigade invånare eller därunder,

41 i kommuner med över 12 000 till och med 24 000 röstberättigade invånare,

51 i kommuner med över 24 000 till och med 36 000 röstberättigade invånare och i landsting med över 140 000 till och med 200 000 röstberättigade invånare,

61 i kommuner med över 36 000 röstberättigade invånare, och

71 i landsting med över 200 000 röstberättigade invånare.

I Stockholms kommun och i landsting med över 300 000 röstberättigade invånare skall dock antalet ledamöter bestämmas till minst 101.

2 § Vid tillämpningen av 1 § ska antalet röstberättigade beräknas på grundval av uppgifterna i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet den 1 mars året före valåret. Lag 2008:1296.

3 § Om fullmäktige beslutar att antalet ledamöter i fullmäktige ska ändras, ska beslutet tillämpas först när val av fullmäktige förrättas nästa gång i hela landet.

Beslutet ska fattas före utgången av februari månad valåret.

Länsstyrelsen ska genast underrättas om beslutet. Lag 2008:1296.

4 § För ledamöter i fullmäktige ska det finnas ersättare.

Fullmäktige bestämmer hur många ersättarna ska vara. Antalet ska utgöra en viss andel, dock högst hälften av det antal platser som varje parti får i fullmäktige. Beslutet ska fattas före utgången av februari månad valåret. Länsstyrelsen ska genast underrättas om fullmäktiges beslut.

Föreskrifter om att utse ersättare finns i vallagen (2005:837). Lag 2008:1296.

Ordinarie val

5 § Ledamöterna och ersättarna i fullmäktige skall väljas för fyra år räknat från och med den 1 november valåret.

Om Valprövningsnämnden har beslutat om omval enligt 14 kap. 27 § vallagen (2005:837), skall dock mandattiden förlängas till dess omvalet har avslutats.

I Stockholms kommun räknas mandattiden från och med den 15 oktober valåret. Lag 2005:842.

Extra val

5 a § Fullmäktige får besluta om extra val till fullmäktige mellan ordinarie val.

Extra val ska hållas om minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar för det.

Ett beslut om extra val får dock inte fattas förrän sex månader har förflutit från det nyvalda fullmäktiges första sammanträde. Lag 2010:1414.

Ordförande och vice ordförande

6 § Fullmäktige väljer bland sina ledamöter en ordförande och en eller flera vice ordförande.

Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen.

Tidpunkt för sammanträdena

7 § Fullmäktige bestämmer när ordinarie sammanträden skall hållas.

Sammanträde skall hållas också om styrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller om ordföranden anser att det behövs.

Hur sammanträdena kungörs

8 § Ordföranden utfärdar en kungörelse om varje sammanträde med fullmäktige.

Kungörelsen skall innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet och om de ärenden som skall behandlas.

9 § Kungörelsen skall anslås på kommunens eller landstingets anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen.

Kungörelsen skall inom samma tid på ett lämpligt sätt också lämnas till varje ledamot och ersättare. Lag 1994:690.

10 § Uppgift om tid och plats för ett sammanträde skall minst en vecka före sammanträdesdagen införas i den eller de ortstidningar som fullmäktige beslutar.

Om minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna begär att uppgiften skall införas i en viss ortstidning, skall uppgiften införas i den tidningen.

11 § Om ett ärende är så brådskande att det inte hinner kungöras på det sätt som föreskrivs i 8-10 §§, skall kungörelsen med uppgift om ärendet anslås senast vardagen närmast före sammanträdesdagen.

Dessutom skall kungörelsen på ett lämpligt sätt lämnas till varje ledamot och ersättare så, att den kan antas nå dem inom samma tid. Lag 1994:690.

Ersättarnas tjänstgöring

12 § Om en ledamot är förhindrad att inställa sig till ett sammanträde eller att vidare delta i ett sammanträde, skall en ersättare tjänstgöra i ledamotens ställe.

13 § Ersättarna skall tjänstgöra enligt den mellan dem bestämda ordningen.

En ersättare som har börjat tjänstgöra har dock alltid företräde oberoende av turordningen.

En ersättare som avbryter tjänstgöringen på grund av jäv i ett ärende får åter tjänstgöra, sedan ärendet har handlagts.

14 § En ledamot som inställer sig under ett pågående sammanträde eller till ett fortsatt sammanträde har rätt att tjänstgöra även om en ersättare har trätt in i ledamotens ställe.

15 § En ledamot som har avbrutit tjänstgöringen vid ett sammanträde på grund av något annat hinder än jäv får därefter under samma dag inte tjänstgöra vid sammanträdet.

16 § I kommunfullmäktige har ersättare från samma valkrets som ledamoten företräde till tjänstgöring.

Om samtliga ersättare för en ledamot i kommunfullmäktige är förhindrade att inställa sig eller att vidare delta i ett sammanträde, skall i ledamotens ställe den ersättare inträda som enligt den bestämda ordningen står i tur att tjänstgöra för den ledamot som har fått den första platsen för partiet i valkretsens. Om en sådan ersättare inte kan tjänstgöra, skall den ersättare inträda som står i tur att tjänstgöra för den ledamot som har fått den andra platsen för partiet i valkretsens och så vidare efter samma grund.

Om partiets samtliga ersättare i valkretsens är förhindrade att inställa sig eller att vidare delta i ett sammanträde, skall den ersättare inträda som har utsetts för partiet i någon annan valkrets efter den grund som nyss har sagts. Därvid har den ersättare företräde som har utsetts i den valkrets där partiets röstetal är högst. Lag 1997:166.

17 § Fullmäktige skall meddela ytterligare föreskrifter om ersättarnas tjänstgöring.

Beslutförhet

18 § Fullmäktige får handlägga ett ärende bara om mer än hälften av ledamöterna är närvarande.

Fullmäktige får dock bestämma att interpellationer och frågor får besvaras även om färre ledamöter är närvarande.

19 § Om en ledamot enligt 20 eller 20 a § är jävig i ett ärende, får fullmäktige handlägga ärendet, även om antalet deltagande på grund av jävet inte uppgår till det antal som föreskrivs i 18 §. Lag 1999:621.

Jäv

20 § En ledamot får inte delta i handläggningen av ett ärende som personligen rör ledamoten själv, ledamotens make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående.

Föreskrifter om jäv i samband med revision finns i 9 kap. 4 §.

Föreskrifterna i 6 kap. 24 § andra-fjärde styckena om verkan av jäv skall tillämpas också på fullmäktige. Därvid skall vad som sägs om nämnd i stället gälla fullmäktige. Lag 1994:690.

20 a § Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget får inte delta i

1. val av revisor för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten, eller

2. handläggningen av ärenden om ansvarsfrihet för verksamheten.

Detsamma gäller också make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller annan närstående till den redovisningsskyldige. Lag 2006:369.

20 b § Trots 20 a § får enskilda förtroendevalda mot vilka anmärkning kan riktas enligt 9 kap. 17 § andra stycket delta i fullmäktiges överläggningar, när revisionsberättelsen över den verksamhet som de har ansvaret för behandlas.

Ordföranden och vice ordföranden i en nämnd får också delta i fullmäktiges överläggning när verksamhet inom den egna nämnden behandlas.

Vad som nu har sagts gäller även om de förtroendevalda inte är ledamöter i fullmäktige. Lag 1999:621.

Rätt och skyldighet för utomstående att medverka

21 § Fullmäktige får bestämma att också andra än ledamöter skall ha rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten.

22 § Ordföranden och vice ordföranden i en nämnd, revisorerna samt de anställda i kommunen eller landstinget är skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om fullmäktige begär det och om det inte finns något hinder mot det på grund av sekretess enligt lag.

Fullmäktige i en kommun eller ett landsting som bildat en gemensam nämnd har rätt att begära upplysningar från nämnden. Ordföranden och vice ordföranden i nämnden samt de anställda i de samverkande kommunerna och landstingen är skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om det inte finns något hinder mot det på grund av sekretess enligt lag. Lag 1997:550.

23 § Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd,
2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget eller om ärendet gäller granskningen,
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det,
5. den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget, om fullmäktige har beslutat det (medborgarförslag), eller
6. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst tio procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar (folkinitiativ). Initiativet ska vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, uppgifter om när namnteckningarna gjorts, namnförtydliganden, personnummer och uppgift om deras adresser.

Vid beräkningen av antalet initiativtagare ska endast de räknas med som har skrivit under initiativet under den sexmånadersperiod som föregått inlämnandet. Lag 2010:1414.

24 § Fullmäktige får föreskriva att en lokal nämnd eller en nämnd som är underställd en annan nämnd inte får väcka ärenden i fullmäktige.

25 § Fullmäktige skall besluta i ärenden som har väckts enligt 23 §.

Fullmäktige får dock överlåta till styrelsen eller en annan nämnd att besluta i ett ärende som har väckts genom medborgarförslag, utom i de fall som anges i 3 kap. 9 §. Lag 2007:68.

Prövning av frågan om anmärkning och om ansvarsfrihet

25 a § Fullmäktige skall vid ett sammanträde före utgången av juni månad året efter det år som revisionen avser besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras. Beslutet skall motiveras om det inte är uppenbart obehövligt.

Om revisorerna enligt 9 kap. 17 § riktat anmärkning mot en nämnd eller en fullmäktigeberedning eller mot enskilda förtroendevalda i sådana organ, skall fullmäktige besluta om anmärkningen även skall framställas från fullmäktiges sida. Beslutet skall motiveras.

Fullmäktige får rikta anmärkning även om revisorerna inte gjort det. Beslutet skall motiveras.

Fråga om ansvarsfrihet och om anmärkning för en gemensam nämnd skall prövas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen. Lag 2006:369.

25 b § Om ansvarsfrihet vägras, får fullmäktige besluta att skadeståndstalan skall väckas.

Talan som inte grundas på brott skall väckas inom ett år från det att beslutet om vägrad ansvarsfrihet fattades. Annars är rätten till sådan talan förlorad. Lag 1999:621.

Hur ärendena bereds

26 § Innan ett ärende avgörs av fullmäktige, skall det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning.

27 § Om ett ärende har beretts bara av en fullmäktigeberedning, skall en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör alltid ges tillfälle att yttra sig.

28 § Styrelsen skall alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning.

Styrelsen skall lägga fram förslag till beslut i ett ärende, om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har gjort det.

29 § Fullmäktige får förrätta val utan föregående beredning.

Ett ärende som avser avsägelse från ett uppdrag som förtroendevald behöver inte heller beredas.

30 § De år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet får nyvalda fullmäktige besluta om att ändra mandattiden för en nämnd eller att ändra antalet ledamöter eller ersättare i en nämnd utan föregående beredning.

30 a § Fullmäktige får besluta om extra val till fullmäktige utan föregående beredning. Lag 2010:1414.

31 § Fullmäktige får behandla revisionsberättelsen utan föregående beredning.

Fullmäktige skall dock inhämta förklaring över

1. anmärkning som framställts i revisionsberättelsen, och
2. revisorernas uttalande att ansvarsfrihet inte tillstyrks.

Revisorerna skall alltid ges tillfälle att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen.

Om en förtroendevald har vägrats ansvarsfrihet, får fullmäktige också utan ytterligare beredning besluta att den förtroendevaldes uppdrag skall återkallas enligt 4 kap. 10 §. Lag 2006:369.

32 § Ett brådskande ärende får avgöras trots att ärendet inte har beretts, om samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet.

32 a § Fullmäktiges beslut enligt 25 § andra stycket får fattas utan föregående beredning. Lag 2007:68.

33 § En motion eller ett medborgarförslag bör beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen eller medborgarförslaget väcktes.

Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid, skall detta och vad som har kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskriva motionen eller medborgarförslaget från vidare handläggning. Lag 2002:249.

34 § Fullmäktige får besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget.

Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. Vid opinionsundersökning eller liknande förfarande får valnämnden i kommunen anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras av det.

Skall synpunkter inhämtas genom en omröstning får fullmäktige besluta att det, med tillämpning av 5 kap. vallagen (2005:837), skall framställas röstlängd och röstkort för omröstningen.

Närmare föreskrifter om förfarandet vid folkomröstning finns i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.

Kommunalförbund får inte anordna folkomröstning eller anlita valnämnden i kommun som är förbundsmedlem. Lag 2005:842.

34 a § Har ett folkiniciativ väckts enligt 23 § andra stycket ska fullmäktige besluta att folkomröstning ska hållas, om

1. den fråga som initiativet avser är sådan att fullmäktige kan besluta om den, och
2. inte minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar mot förslaget.

Vid sådan folkomröstning ska bestämmelserna i 34 § tredje och fjärde styckena tillämpas. Lag 2010:1414.

35 § Kommunen har rätt att få ersättning för de kostnader som föranleds av att ett landsting anlitar valnämnden.

Bordläggning och återremiss

36 § Ett ärende ska bordläggas eller återremitteras, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Enkel majoritet krävs dock om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats på begäran av en minoritet.

För bordläggning eller återremiss i fråga om val krävs enkel majoritet. Ett ärende om extra val ska dock alltid bordläggas första gången det tas upp till behandling.

Motiveringen till ett beslut om återremiss ska bestämmas av de ledamöter som begärt återremittering.

Vid flera motiveringar får ordföranden pröva vilken motivering som biträds av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Lag 2010:1414.

37 § Ett bordlagt ärende skall behandlas på fullmäktiges nästa sammanträde, om fullmäktige inte beslutar något annat.

Offentlighet och ordning vid sammanträdena

38 § Fullmäktiges sammanträden är offentliga.

Fullmäktige får dock besluta att överläggningen i ett visst ärende skall hållas inom stängda dörrar. Ersättarna får närvara vid en sådan överläggning, även när de inte tjänstgör.

39 § Ordföranden leder fullmäktiges sammanträden och ansvarar för ordningen vid sammanträdena.

Ordföranden får visa ut den som uppträder störande och inte efter tillsägelse rättar sig.

Hur ärendena avgörs

40 § Ordföranden skall se till att bara sådana ärenden avgörs som har kungjorts enligt föreskrifterna i 8-11 §§.

Ett brådskande ärende får dock avgöras utan hinder av nämnda föreskrifter, om samtliga närvarande ledamöter beslutar det.

Att brådskande ärenden i vissa fall får avgöras utan beredning framgår av 32 §.

41 § När överläggningen har avslutats, lägger ordföranden fram förslag till beslut.

Förslagen skall utformas så, att de kan besvaras med ja eller nej.

Ordföranden redovisar därefter sin uppfattning om vad som har beslutats och befäster beslutet med klubbslag, om inte omröstning begärs.

42 § Om omröstning begärs, skall den ske öppet utom i ärenden som avser val eller anställning av personal.

43 § Om inte något annat är föreskrivet, bestäms utgången genom enkel majoritet.

44 § Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

I ärenden som avser val eller anställning av personal fattas beslutet dock genom lottning.

45 § Ordföranden skall vägra att lägga fram ett förslag till beslut, om ordföranden anser att förslaget innebär att ett nytt ärende väcks.

Ordföranden får vägra att lägga fram ett förslag till beslut, om ordföranden anser att förslaget skulle leda till ett beslut som strider mot lag eller annan författning. Fullmäktige får dock besluta att förslaget ändå skall läggas fram.

Proportionella val

46 § Under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt skall följande val vara proportionella:

1. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
2. val av revisorer som avses i 9 kap. 1 och 2 §§,
3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser eller revisorer och revisorssuppleanter samt lekmannarevisorer som skall granska en sådan styrelses förvaltning och
4. val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer i kommunalförbund.

Om inte något annat följer av förbundsordningen, skall det som sägs i första stycket tillämpas, när den beslutande församlingen i ett kommunalförbund väljer ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, andra nämnder, de beslutande organens beredningar samt revisorer. Lag (2006:369).

47 § Har upphävts genom lag (1992:355).

48 § Om fullmäktiges val av ledamöter och ersättare i vissa statliga styrelser och andra organ finns det särskilda föreskrifter.

Interpellationer och frågor

49 § Interpellationer skall avse ämnen som hör till fullmäktiges, en nämnds eller en fullmäktigeberednings handläggning. De får dock inte avse ärenden som rör myndighetsutövning mot någon enskild.

50 § Interpellationerna skall ha ett bestämt innehåll och vara försedda med motivering. De bör ställas endast i angelägenheter av större intresse för kommunen eller landstinget.

51 § Fullmäktige beslutar utan föregående överläggning om en interpellation får ställas.

52 § Interpellationer får ställas av ledamöterna och riktas till ordföranden i en nämnd eller en fullmäktigeberedning samt till de förtroendevalda i övrigt som fullmäktige bestämmer.

Om borgarråd finns i Stockholms kommun, får fullmäktige besluta att interpellationer får ställas bara till borgarråden eller vissa av dem.

Ledamöter i fullmäktige i kommuner eller landsting som bildat en gemensam nämnd får ställa interpellationer om nämndens handläggning. Interpellationer skall riktas till nämndens ordförande. Lag 1997:550.

53 § Fullmäktige får besluta att ordföranden i en nämnd får överlåta besvarandet av en interpellation till en av fullmäktige utsedd ledamot i styrelsen för ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ eller till ordföranden i styrelsen eller annan nämnd i ett kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i. Lag 1997:550.

54 § För att inhämta upplysningar får ledamöterna ställa frågor.

Vad som sägs i 49 och 51-53 §§ skall då tillämpas.

55 § En fråga skall ha ett bestämt innehåll.

Den får vara försedd med en kort inledande förklaring.

56 § När en fråga besvaras, får bara den som ställer frågan och den som svarar delta i överläggningen.

Protokollet

57 § Vid sammanträdena skall protokoll föras på ordförandens ansvar.

58 § Protokollet skall redovisa vilka ledamöter och ersättare som har tjänstgjort och vilka ärenden som fullmäktige har handlagt.

59 § Protokollet skall för varje ärende redovisa

1. vilka förslag och yrkanden som har lagts fram och inte tagits tillbaka,
2. i vilken ordning ordföranden har lagt fram förslag till beslut,
3. genomförda omröstningar och hur de har utfallit,
4. vilka beslut som har fattats,
5. vilka ledamöter som har deltagit i besluten och hur de har röstat vid öppna omröstningar, samt
6. vilka reservationer som har anmälts mot besluten.

60 § I protokollet skall anges vilka interpellationer och frågor som har ställts och vilka interpellationer och frågor som har besvarats.

61 § Ett protokoll skall justeras senast fjorton dagar efter sammanträdet på det sätt som fullmäktige har bestämt.

62 § Senast andra dagen efter det att protokollet har justerats skall justeringen tillkännages på anslagstavlan. Av tillkännagivandet skall framgå var protokollet finns tillgängligt samt vilken dag det har anslagits. Tillkännagivandet får inte tas bort från anslagstavlan före utgången av den tid som gäller för överklagande enligt 10 kap. 6 § första stycket.

Bevis om anslagsdagen skall tecknas på protokollet eller utfärdas särskilt.

I landstingen skall tillkännagivandet även införas i de tidningar som avses i 10 §.

Arbetsordningen

63 § Fullmäktige skall i en arbetsordning meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för fullmäktiges sammanträden och handläggningen av ärendena.

64 § Arbetsordningen skall alltid innehålla föreskrifter om

1. antalet ledamöter i fullmäktige,
2. när sammanträden skall hållas,
3. anmälan av hinder att delta i sammanträden,
4. inkallande av ersättare och deras tjänstgöring,
5. vem som skall föra ordet, tills ordförande utsetts,
6. rätten att delta i fullmäktiges överläggningar,
7. förfarandet vid omröstningar,
8. handläggningen av motioner, interpellationer och frågor, samt
9. formerna för justeringen av protokollet.

Om fullmäktige med stöd av 23 § 5 har beslutat att medborgarförslag får väckas, skall arbetsordningen innehålla föreskrifter om hur sådana förslag skall handläggas.

Lag 2002:249.

6 kap. Styrelsen och övriga nämnder

Styrelsens uppgifter

1 § Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i. Lag 2009:48.

1 a § /Träder i kraft I:2013-01-01/

Styrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder. Lag 2012:390.

1 b § /Träder i kraft I:2013-01-01/

Styrelsen ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 3 kap. 17 och 18 §§ är uppfyllda i fråga om sådana aktiebolag som avses i dessa bestämmelser. Lag 2012:390.

2 § Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning.

Styrelsen skall också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

3 § Styrelsen får från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen eller landstinget begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

4 § Det åligger styrelsen särskilt att

1. bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige med de begränsningar som framgår av 5 kap. 29-32 §§,
2. ha hand om den ekonomiska förvaltningen,
3. verkställa fullmäktiges beslut, och
4. i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till styrelsen.

5 § Fullmäktige får besluta att en annan nämnd än styrelsen helt eller delvis skall sköta om förvaltningen och verkställigheten i fråga om egendom samt verkställa fullmäktiges beslut. Fullmäktige får också besluta att en annan nämnd helt eller delvis skall ha hand om sin medelsförvaltning.

6 § Styrelsen får själv eller genom ombud föra kommunens eller landstingets talan i alla mål och ärenden, om inte någon annan skall göra det på grund av lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige.

Detta gäller också mål där någon har begärt laglighetsprövning av fullmäktiges beslut, om inte fullmäktige beslutar att själv föra talan i målet.

Nämndernas ansvar för verksamheten

7 § Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan. Lag 1999:621.

8 § Nämnderna skall verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster.

Antalet ledamöter och ersättare

9 § Ledamöter och ersättare i en nämnd väljs av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. I styrelsen får antalet ledamöter inte vara mindre än fem och antalet ersättare bör vara lika stort som antalet ledamöter.

Om ersättarna inte väljs proportionellt, skall fullmäktige bestämma i vilken ordning som de skall tjänstgöra.

Ledamöter och ersättare i en gemensam nämnd väljs av fullmäktige i de samverkande kommunerna och landstingen. Var och en av de samverkande kommunerna och landstingen skall vara representerade i den gemensamma nämnden med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare skall vara lika många som antalet ledamöter. Lag 1997:550.

10 § Fullmäktige skall besluta om ersättarnas tjänstgöring i nämnderna.

11 § Även de ersättare som inte tjänstgör får närvara vid nämndernas sammanträden och skall underrättas om tid och plats för sammanträdena.

Fullmäktige skall besluta i vilken utsträckning ersättarna skall ha rätt att delta i överläggningarna och få sin mening antecknad i protokollet.

Mandattider

12 § Ledamöterna och ersättarna i styrelsen väljs för fyra år, räknat från och med den 1 januari året efter det år då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet.

Fullmäktige får dock bestämma att styrelsens mandattid skall räknas från och med det sammanträde då valet förrättas intill det sammanträde då val av styrelse förrättas nästa gång. I ett sådant fall skall nyvalda fullmäktige välja styrelsen vid fullmäktiges första sammanträde. Lag 1994:998.

13 § Fullmäktige bestämmer mandattiderna för andra nämnder än styrelsen.

14 § Om ledamot avgår under mandattiden, skall fyllnadsval förrättas. Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, inträder i stället en ersättare i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring.

Om fullmäktige har återkallat uppdragen för de förtroendevalda enligt 4 kap. 10 a § 1, skall val av nya ledamöter och ersättare förrättas. Lag 1994:690.

Ordförande och vice ordförande

15 § Fullmäktige skall, för den tid som fullmäktige bestämmer, bland nämndens ledamöter välja en ordförande och en eller två vice ordförande.

16 § Fullmäktige skall meddela föreskrifter om vem som skall fullgöra ordförandens uppgifter när varken ordföranden eller en vice ordförande kan tjänstgöra.

17 § har upphävts genom lag (1994:690).

Tidpunkt för sammanträdena

18 § Nämnderna bestämmer tid och plats för sina sammanträden.

Sammanträden skall hållas också om minst en tredjedel av nämndens ledamöter begär det eller ordföranden anser att det behövs.

Närvarorätt för utomstående

19 § En nämnd får kalla en ledamot eller en ersättare i fullmäktige, en annan nämnd eller beredning, en revisor, en anställd hos kommunen eller landstinget eller en särskild sakkunnig att närvara vid ett sammanträde med nämnden för att lämna upplysningar.

Den som har kallats till ett sammanträde får, om nämnden beslutar det, delta i överläggningarna men inte i besluten. Lag 2006:369.

19 a § En nämnds sammanträden ska hållas inom stängda dörrar. Nämnden får dock besluta att dess sammanträden ska vara offentliga, om fullmäktige har medgett det.

Om fullmäktige har medgett det, får nämnden besluta att den eller de som har väckt ett ärende genom medborgarförslag får närvara när nämnden behandlar ärendet och delta i överläggningarna men inte i besluten.

En nämnds sammanträden ska dock alltid hållas inom stängda dörrar i ärenden

1. som avser myndighetsutövning, eller

2. i vilka det förekommer uppgifter som hos nämnden omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Lag 2009:447.

Utskott och nämndberedningar

20 § Fullmäktige får bestämma att en nämnd skall ha ett eller flera utskott.

Om fullmäktige inte har bestämt något om utskott, får nämnden själv bestämma att utskott skall finnas.

21 § Av 33 § framgår att en nämnds beslutanderätt får delegeras till ett utskott. Ett utskott kan också ha till uppgift att bereda nämndens ärenden.

En nämnd får i övrigt tillsätta de nämndberedningar som behövs.

22 § En nämnd skall välja utskott bland ledamöterna och ersättarna i nämnden. Därvid skall föreskrifterna i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt tillämpas. Lag 1992:355.

Beslutförhet

23 § En nämnd får handlägga ärenden bara när fler än hälften av ledamöterna är närvarande.

Jäv

24 § En förtroendevald eller en anställd som är jävig i ett ärende hos en nämnd får inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Denne får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov.

Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, skall självant ge det till känna.

Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i hans ställe, skall nämnden snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om nämnden inte är beslutför utan honom och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.

Ett beslut i en jävsfråga får överklagas endast i samband med överklagande av det beslut varigenom nämnden avgör ärendet. Lag 1994:690.

25 § En förtroendevald eller en anställd hos kommunen eller landstinget är jävig, om

1. saken angår honom själv eller hans make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,

2. han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,

3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till,

4. han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller

5. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Lag 2003:519.

26 § Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

27 § Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller landstinget äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller landstinget utser minst hälften av styrelseledamöterna, skall jäv enligt 25 § 2 eller 5 inte anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ärendet är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit. Vad som nu har sagts gäller inte när en nämnd handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda.

Jäv enligt 25 § 5 skall inte heller anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ett ärende hos en nämnd tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd. Lag 2003:519.

Handläggning av ärenden som väckts genom medborgarförslag

27 a § Ett ärende som väckts genom medborgarförslag skall om möjligt handläggas så att ärendet kan avgöras inom ett år från det att det väcktes i fullmäktige.

En nämnd som handlägger sådana ärenden skall minst en gång om året informera fullmäktige om de beslut som fattats i ärendena. Nämnden skall även informera om de ärenden som inte avgjorts inom den tid som anges i första stycket. Lag 2007:68.

Hur ärendena avgörs

28 § I fråga om förfarandet när en nämnd fattar beslut skall 5 kap. 41-44 §§ tillämpas.

29 § För bordläggning av ett ärende i en nämnd krävs det enkel majoritet.

Protokollet

30 § Vid ett sammanträde skall protokoll föras.

I fråga om protokollens förande, innehåll, justering och hur justeringen tillkännages skall 5 kap. 57-62 §§ tillämpas. Tillkännagivandet behöver dock inte införas i någon tidning.

Justeringen av en gemensam nämnds protokoll skall tillkännages på var och en av de samverkande kommunernas och landstingens anslagstavlor. Tillkännagivandet behöver inte införas i någon tidning. Lag 1997:550.

Delgivning

31 § Delgivning med en nämnd sker med ordföranden eller med den som enligt ett reglemente eller ett särskilt beslut är behörig att ta emot delgivningar.

Reglementen

32 § Fullmäktige skall utfärda reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer.

Reglementet för en gemensam nämnd skall antas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen. Lag 1997:550.

Delegering av ärenden inom en nämnd

33 § En nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 34 §.

En gemensam nämnd får även under samma förutsättningar uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att besluta på nämndens vägnar. Lag 1997:550.

34 § I följande slag av ärenden får beslutanderätten inte delegeras:

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
4. ärenden som väckts genom medborgarförslag och som överlåtits till nämnden, och
5. vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter. Lag 2007:68.

35 § Beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 33 § skall anmälas till nämnderna, som bestämmer i vilken ordning detta skall ske.

36 § En nämnd får uppdra åt ordföranden eller en annan ledamot som nämnden har utsett att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande, att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

37 § Om en nämnd eller en gemensam nämnd med stöd av 33 § uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller landstinget eller i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att besluta i stället. Sådana beslut ska anmälas till förvaltningschefen. Lag 2009:48.

38 § Om en nämnd med stöd av 33 § uppdrar åt en anställd att besluta på nämndens vägnar, får nämnden uppställa villkor som innebär att de som utnyttjar nämndens tjänster skall ges tillfälle att lägga fram förslag eller att yttra sig, innan beslutet fattas.

Nämnden får också föreskriva att en anställd får fatta beslut endast om företrädare för dem som utnyttjar nämndens tjänster har tillstyrkt beslutet.

39 § har upphävts genom lag (1994:690).

40 § har upphävts genom lag (1994:690).

41 § har upphävts genom lag (1994:690).

42 § har upphävts genom lag (1994:690).

7 kap. Medbestämmandeformer

Partssammansatta organ

1 § Om inte något annat följer av lag eller annan författning, får det i en kommun eller ett landsting lämnas över till partssammansatta organ att inom en nämnds verksamhetsområde svara för beredning, förvaltning och verkställighet.

Detta gäller dock bara ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstinget som arbetsgivare och dess anställda, samt beträffande en gemensam nämnd, förhållandet mellan de samverkande kommunerna eller landstingen som arbetsgivare och deras anställda. Lag 1997:550.

2 § Partssammansatta organ får inte avgöra frågor som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

De får inte heller avgöra ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.

3 § Partssammansatta organ inrättas av fullmäktige.

4 § Fullmäktige skall fastställa ett partssammansatt organs uppgifter, sammansättning, mandattid och verksamhetsformer i ett reglemente.

5 § Ett partssammansatt organ skall bestå av företrädare för dels kommunen eller landstinget, dels de anställda.

Kommunens eller landstingets företrädare väljs av fullmäktige eller, om fullmäktige bestämmer det, av en nämnd.

De anställdas företrädare utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer som kommunen eller landstinget har slutit kollektivavtal med om partssammansatta organ.

6 § På ett partssammansatt organ skall tillämpas

1. 4 kap. 22 § om reservation,

2. 6 kap. 24-27 §§ om jäv, och

3. 6 kap. 30 § om protokollföring, protokolls innehåll, justering av protokoll och tillkännagivande om justeringen.

7 § En nämnd inom vars verksamhetsområde ett partssammansatt organ har tillsatts får återkalla uppdrag som har lämnats över till organet, om det finns synnerliga skäl för det.

Närvarorätt för personalföreträdare

8 § Företrädare för de anställda hos en kommun eller ett landsting (personalföreträdare) får, i den omfattning som anges i 9-13 §§, närvara vid sammanträden med andra nämnder än styrelsen. Företrädare för anställda i kommuner eller landsting som samverkar i en gemensam nämnd får i motsvarande omfattning närvara vid sammanträden med den gemensamma nämnden.

Närvarorätt saknas dock vid revisorernas sammanträden, i patientnämnder, valnämnder och överförmyndarnämnder. Lag 1999:621.

9 § Personalföreträdarna har rätt att närvara vid en nämnds behandling av ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstinget som arbetsgivare och dess anställda. Nämnden får i särskilda fall besluta att personalföreträdarna får närvara även vid behandlingen av andra ärenden.

10 § Personalföreträdarna har inte rätt att närvara när ärenden av följande slag handläggs:

1. ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, såvida inte ärendet rör en obestämd krets av enskilda,
2. förhandlingar med en arbetstagarorganisation,
3. uppsägningar av kollektivavtal,
4. arbetskonflikter,
5. rättstvister mellan kommunen eller landstinget och en arbetstagarorganisation, och
6. ärenden som avser beställning eller upphandling av varor och tjänster. Lag 1994:690.

11 § Personalföreträdarna har rätt att delta i nämndens överläggningar men inte i besluten.

12 § En nämnd är skyldig att, med iakttagande av föreskrifterna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), lämna personalföreträdarna de upplysningar som behövs för deras verksamhet. Lag 2009:447.

13 § Personalföreträdarna utses särskilt för varje nämnd bland de anställda hos kommunen eller landstinget, i första hand bland dem som är anställda inom nämndens verksamhetsområde.

Högst tre personalföreträdare och en ersättare för var och en av dem får finnas för varje nämnd.

14 § Personalföreträdarna utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer som kommunen eller landstinget har kollektivavtal med.

15 § Vad som föreskrivs i denna lag om jäv för den som skall handlägga ett ärende hos en nämnd skall gälla också för personalföreträdare i nämnden.

Jäv enligt 6 kap. 25 § 5 skall dock inte anses föreligga enbart på grund av att personalföreträdaren

1. är förtroendeman eller funktionär hos en arbetstagarorganisation som har intressen att bevaka i ärendet, eller

2. har, i den egenskap som anges i 1, företrätt organisationen i en sådan förhandling i ärendet som har ägt rum enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Lag 2003:519.

16 § Personalföreträdarna skall kallas till sammanträden på samma sätt som gäller för ledamöterna i nämnden. Ersättarna kallas bara när de skall tjänstgöra som personalföreträdare.

17 § Beslut som fattas vid ett sammanträde dit personalföreträdarna har tillträde blir inte ogiltiga på grund av att personalföreträdarna eller någon av dem inte har kallats till sammanträdet.

Självförvaltningsorgan

18 § Om inte något annat följer av lag eller annan författning, får fullmäktige besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution. Fullmäktige får i ett sådant fall även besluta att nämnden får uppdra åt självförvaltningsorganet att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller som i övrigt avses i 6 kap. 34 § får dock inte delegeras till ett självförvaltningsorgan.

De beslut som självförvaltningsorganet fattar med stöd av uppdrag enligt första stycket skall anmälas till nämnderna, som bestämmer i vilken ordning detta skall ske. Lag 2002:249.

19 § Nämnden skall i en arbetsordning fastställa självförvaltningsorganets uppgifter, sammansättning, arbetsformer och mandattid. Lag 1994:690.

20 § Ett självförvaltningsorgan skall bestå av företrädare för dem som nyttjar anläggningen eller institutionen och de anställda där. Företrädarna för nyttjarna skall vara fler än dem som företräder de anställda.

Nämnden väljer på förslag av nyttjarna de ledamöter och ersättare som skall företräda nyttjarna och på förslag av de anställda dem som skall företräda de anställda. Lag 1994:690.

21 § De ledamöter och ersättare som företräder nyttjarna har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdraget och de ekonomiska förmåner som fullmäktige bestämt för de förtroendevalda i kommunen eller landstinget. Lag 1994:690.

22 § En nämnd får helt eller delvis återkalla ett uppdrag som har givits till ett självförvaltningsorgan, om det finns särskilda skäl för det.

Detsamma gäller uppdraget för enskild ledamot. Lag 1994:690.

8 kap. Ekonomisk förvaltning

Mål för den ekonomiska förvaltningen

1 § Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Lag 2000:889.

Medelsförvaltningen

2 § Kommunerna och landstingen skall förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses.

3 § Fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltningen.

3 a § Fullmäktige skall meddela särskilda föreskrifter för förvaltningen av medel avsatta för pensionsförpliktelser. I föreskrifterna skall det anges hur medlen skall förvaltas.

Därvid skall tillåten risk vid placering av medlen fastställas. Vidare skall det anges hur uppföljning och kontroll av förvaltningen skall ske.

Föreskrifterna skall omprövas så snart det finns skäl för det. Lag 1998:70.

3 b § Kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller.

För tjänster eller nyttigheter som kommuner eller landsting är skyldiga att tillhandahålla, får de ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet. Lag 1998:70.

3 c § Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden). Lag 1998:70.

Budgetens innehåll

4 § Kommuner och landsting skall varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår).

Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av den kommun eller det landsting som har tillsatt nämnden. Budgeten skall upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och landstingen.

Budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

Undantag från tredje stycket får göras om det finns synnerliga skäl. Lag 2004:775.

5 § Budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Av planen skall det vidare framgå hur verksamheten skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut.

För verksamheten skall anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin skall anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Budgeten skall också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret skall därvid alltid vara periodens första år. Planen skall innehålla sådana finansiella mål som anges i andra stycket. Lag 2004:775.

5 a § Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande tre åren.

Fullmäktige skall anta en åtgärdsplan för hur återställandet skall ske.

Beslut om reglering skall fattas senast i budgeten det tredje året efter det år då det negativa resultatet uppkom. Lag 2004:775.

5 b § Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt resultat inte skall göras

1. om det har uppkommit till följd av ett beslut med stöd av 8 kap. 4 § fjärde stycket,
2. om orealiserade förluster i värdepapper uppstått, eller
3. om det finns andra synnerliga skäl. Lag 2004:775.

Budgetprocessen

6 § Förslag till budget skall upprättas av styrelsen före oktober månads utgång.

Om det finns särskilda skäl till det, får budgetförslaget upprättas i november månad. I så fall skall styrelsen före oktober månads utgång föreslå skattesatsen för den kommunalskatt eller landstingsskatt som ingår i den preliminära inkomstskatten under det följande året.

7 § Styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast skall lämna in sina särskilda budgetförslag till styrelsen.

8 § Budgeten fastställs av fullmäktige före november månads utgång.

De år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet skall budgeten fastställas av nyvalda fullmäktige.

9 § Om budgeten på grund av särskilda skäl inte kan fastställas före november månads utgång, skall fullmäktige ändå fastställa skattesatsen och, i förekommande fall, avgiftssatsen för begravningsavgiften enligt 9 kap. begravningslagen (1990:1144) inom denna tid.

Budgeten skall därefter fastställas före december månads utgång. Fullmäktige får då fastställa en annan skatte- eller avgiftssats än den som har bestämts tidigare, om det finns skäl till det. Lag 1999:308.

10 § Styrelsens förslag till budget skall hållas tillgängligt för allmänheten från och med kungörandet av det sammanträde med fullmäktige då budgeten skall fastställas.

Den plats där förslaget hålls tillgängligt skall anges i kungörelsen.

11 § I lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. finns föreskrifter om skyldighet för styrelsen att underrätta vissa myndigheter om skattesatsen och om avgiftssatsen för begravningsavgiften. Lag 1999:308.

Utgiftsbeslut under budgetåret

12 § Om fullmäktige beslutar om en utgift under löpande budgetår, skall beslutet innefatta också anvisning om hur utgiften skall finansieras.

Förbud mot pantsättning

13 § Kommuner och landsting får inte upplåta panträtt i sin egendom till säkerhet för en fordran.

Vid förvärv av egendom får de dock överta betalningsansvaret för lån som tidigare har tagits upp mot säkerhet av panträtt i egendomen.

Räkenskapsföring och redovisning

14 § Styrelsen och övriga nämnder skall fortlöpande föra räkenskaper över de medel som de förvaltar.

Närmare bestämmelser om kommuners och landstings bokföring finns i lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Lag 1997:615.

15 § Styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast till styrelsen skall redovisa sin medelsförvaltning under föregående budgetår.

16 § När styrelsen har fått övriga nämnders redovisningar, skall den upprätta en årsredovisning.

Närmare bestämmelser om årsredovisningen finns i lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Lag 1997:615.

17 § Årsredovisningen skall lämnas över till fullmäktige och revisorerna snarast möjligt och senast den 15 april året efter det år som redovisningen avser. Lag 1999:621.

18 § Årsredovisningen skall godkännas av fullmäktige. Det bör inte ske innan fullmäktige enligt 5 kap. 25 a § beslutat om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras. Lag 1999:621.

19 § Årsredovisningen skall hållas tillgänglig för allmänheten från och med kungörandet av det sammanträde med fullmäktige då årsredovisningen skall godkännas.

Den plats där årsredovisningen hålls tillgänglig skall anges i kungörelsen. Lag 1997:615.

20 § Fullmäktige får bestämma att allmänheten får ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde med fullmäktige. Lag 1997:615.

20 a § Minst en delårsrapport som skall upprättas i enlighet med bestämmelserna i 9 kap. 1 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning skall behandlas av fullmäktige. Lag 2004:775.

Särskilt om kommunalförbund

21 § Föreskrifterna i 6 och 8 §§ gäller inte kommunalförbund.

Förbundsmedlemmarna får meddela föreskrifter i förbundsordningen om de frågor som avses i 20 §. Lag 1997:826.

22 § I kommunalförbund med förbundsdirektion skall det sammanträde vid vilket budgeten fastställs vara offentligt. En kungörelse om sammanträdet skall utfärdas i enlighet med vad som anges i förbundsordningen. Lag 1997:826.

23 § Om ett kommunalförbund saknar tillgångar för att betala en skuld, är förbundsmedlemmarna skyldiga att fylla bristen. Varje medlem skall skjuta till så stor del av bristen som svarar mot medlemmens andel i skulden efter de grunder som anges i förbundsordningen. Lag 1997:826.

9 kap. Revision

Val av revisorer

1 § Under de år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet skall nyvalda fullmäktige välja revisorer för granskning av verksamheten under de fyra följande åren. Lag 2006:369.

2 § Vid en samlad revision av hela verksamheten skall minst fem revisorer väljas.

Vid en särskild revision för granskning av en viss eller vissa nämnders verksamhet skall minst fem revisorer väljas för varje nämnd eller grupp av nämnder.

En gemensam nämnd skall granskas av revisorerna i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen. Lag 2006:369.

3 § Om en revisor som inte har utsetts vid ett proportionellt val avgår under mandattiden, får fullmäktige förrätta fyllnadsval för återstoden av denna tid.

Jäv

4 § I fråga om jäv för en revisor skall bestämmelserna i 6 kap. 25 § om jäv tillämpas.

En revisor som är jävig i ett ärende får inte delta eller närvara vid behandlingen av ärendet. Denne får dock vidta åtgärder som någon annan inte kan vidta utan olägligt uppskov.

Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, skall självmant ge det till känna. Lag 2006:369.

5 § Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon av revisorerna skall de samfällt besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om revisorerna inte är beslutföra utan honom och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.

Ett beslut om jäv får överklagas endast i samband med överklagandet av det beslut varigenom ärendet avgörs. Lag 1999:621.

6 § Från jäv skall bortses när frågan om partiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Lag 1999:621.

Revisorernas ställning

7 § Varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt. Lag 1999:621.

Sakkunnigt biträde

8 § Revisorerna skall i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra granskningen enligt god revisionssed.

Lekmannarevisorer som utses med stöd av 3 kap. 17 eller 18 § skall i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra uppdraget enligt god sed vid detta slag av granskning.

De sakkunniga skall ha den insikt och erfarenhet av kommunal verksamhet som fordras för att kunna fullgöra uppdraget. Lag 2006:369.

Revisorernas uppgifter

9 § Revisorerna granskar årligen i den omfattning som följer av god revisionssed all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. De granskar på samma sätt, genom de revisorer eller lekmannarevisorer som utsetts i företag enligt 3 kap. 17 och 18 §§, även verksamheten i de företagen.

Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om att brott av förmögenhetsrättslig karaktär förövats eller om att allmän förvaltningsdomstols avgörande åsidosatts, skall de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden efter en sådan anmälan inte vidtar åtgärder utan oskäligt dröjsmål, är revisorerna skyldiga att rapportera det till fullmäktige. Revisorerna får dock underlåta att anmäla misstanke om brott till fullmäktige om nämnden funnit att det inte föreligger en sådan misstanke. Lag 2006:369.

9 a § Revisorerna skall bedöma om resultatet i delårsrapporten som enligt 8 kap. 20 a § skall behandlas av fullmäktige och årsbokslutet är förenligt med de mål fullmäktige beslutat. Revisorernas skriftliga bedömning skall biläggas delårsrapporten och årsbokslutet. Lag 2004:775.

10 § Revisorernas granskning omfattar inte ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild i andra fall än

1. när handläggningen av sådana ärenden har vållat kommunen eller landstinget ekonomisk förlust,
2. när granskningen gäller hur nämnderna verkställer egna gynnande beslut enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen (2001:453),
3. när granskningen gäller hur nämnderna verkställer avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar, eller
4. när granskningen sker från allmänna synpunkter. Lag 2008:78.

11 § Vad som sägs om nämnder i 9 § gäller också fullmäktigeberedningar. Lag 1999:621.

Revisorernas rätt till upplysningar m.m.

12 § Nämnderna och de enskilda ledamöterna och ersättarna i dessa samt de anställda är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet.

De skall också ge revisorerna tillfälle att när som helst inventera de tillgångar som nämnderna har hand om och ta del av de räkenskaper och andra handlingar som berör nämndernas verksamhet. Lag 1999:621.

13 § Vad som sägs om nämnder i 12 § gäller också fullmäktigeberedningar. Lag 1999:621.

Revisorernas förvaltning

14 § Revisorerna svarar själva för den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget, om inte fullmäktige bestämmer något annat. Lag 1999:621.

15 § De beslut som revisorerna fattar om sin förvaltning och om jäv skall tas upp i protokoll.

Föreskrifterna i 6 kap. 30 § om justering av protokoll och tillkännagivande om justeringen skall tillämpas också på revisorernas protokoll. Lag 1999:621.

Revisionsberättelse

16 § Revisorerna skall varje år till fullmäktige avge en berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående budgetåret.

De sakkunnigas rapporter skall fogas till revisionsberättelsen.

Granskningsrapport enligt 10 kap. 5 § aktiebolagslagen (2005:551) som har lämnats för ett aktiebolag som avses i 3 kap. 17 eller 18 § skall också fogas till revisionsberättelsen. Revisionsberättelsen för sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget ingår i skall också fogas till revisorernas berättelse utom i det fall som avses i 9 kap. 20 §. Vidare skall revisionsberättelsen för aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening och stiftelse till vilken kommunen eller landstinget lämnat över vården av en kommunal angelägenhet enligt 3 kap. 17 eller 18 § fogas till revisionsberättelsen. Lag 2006:369.

17 § Om anmärkning framställs, skall anledningen till denna anges i revisionsberättelsen.

Anmärkningar får riktas mot

1. nämnder och fullmäktigeberedningar, samt
2. de enskilda förtroendevalda i sådana organ.

Berättelsen skall innehålla också ett särskilt uttalande huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller ej. Lag 1999:621.

Revisionsreglemente

18 § Fullmäktige får meddela närmare föreskrifter om revisionen.

Särskilt om kommunalförbund

19 § För kommunalförbund gäller inte 1 och 2 §§.

I kommunalförbund med förbundsfullmäktige väljs revisorer av förbundsfullmäktige. I kommunalförbund med direktion väljs revisorer i enlighet med vad som anges i förbundsordningen. Lag 2006:369.

20 § I kommunalförbund med förbundsdirektion skall revisorerna avge en revisionsberättelse till var och en av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Vad som sägs om fullmäktige i 5 kap. 20 b, 25 a, 25 b och 31 §§ skall beträffande sådana förbund gälla förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Lag 1999:621.

21 § Om en förbundsdirektion tillsatt en eller flera nämnder, skall revisorerna avge en särskild revisionsberättelse som avser nämndernas verksamhet till förbundsdirektionen.

Direktionen prövar frågan om ansvarsfrihet skall beviljas eller inte för de nämnder som den tillsätter. Lag 1997:550.

22 § Revisorer i ett kommunalförbund är skyldiga att på begäran lämna upplysningar till de förtroendevalda revisorerna i varje kommun eller landsting som är medlem i kommunalförbundet. Skyldigheten gäller upplysningar om

1. kommunalförbundets angelägenheter, samt
2. sådana företag som omfattas av 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och till vilka kommunalförbundet enligt 3 kap. 17 eller 18 § lämnat över vården av en kommunal angelägenhet. Lag 2009:447.

10 kap. Laglighetsprövning

Tillämpningsområde

1 § Varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos förvaltningsrätten.

Lagligheten av en gemensam nämnds beslut får överklagas på samma sätt av varje medlem av de samverkande kommunerna och landstingen.

Lagligheten av ett kommunalförbunds beslut får överklagas på samma sätt av varje medlem av de kommuner eller landsting som ingår i kommunalförbundet samt av förbundsmedlemmarna. Lag 2009:808.

2 § Följande beslut får överklagas:

1. beslut av fullmäktige eller den beslutande församlingen i ett kommunalförbund,
2. beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art,
3. beslut av förbundsstyrelsen eller en annan nämnd eller ett partssammansatt organ i ett kommunalförbund, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, samt
4. sådana beslut av revisorerna som avses i 9 kap. 15 §. Lag 1999:621.

3 § Föreskrifterna i detta kapitel gäller inte om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande.

Hur besluten överklagas

4 § Ett beslut överklagas skriftligt.

I sina klagomål skall klaganden ange vilket beslut som överklagas och de omständigheter som han stöder sitt överklagande på.

5 § Överklagandet skall ges in till förvaltningsrätten. Lag 2009:808.

Klagotid

6 § Överklagandet skall ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens, landstingets eller kommunalförbundets anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Tidsfristen för överklagande av en gemensam nämnds beslut räknas från det att tillkännagivandet, att protokoll över beslutet justerats, har anslagits på anslagstavlorna i samtliga samverkande kommuner och landsting.

Anslaget om protokollsjusteringen måste vara uppsatt på anslagstavlan under hela klagotiden för att tiden skall löpa ut. Lag 2009:808.

7 § Om överklagandet före klagotidens utgång har kommit in till kommunen, landstinget eller kommunalförbundet i stället för till förvaltningsrätten, skall överklagandet ändå prövas. Detsamma gäller när överklagandet av en gemensam nämnds beslut kommit in till någon av de samverkande kommunerna eller landstingen. Lag 2009:808.

Grunder för laglighetsprövningen

8 § Ett överklagat beslut skall upphävas, om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,

3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller

4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Första stycket punkterna 3 och 4 gäller inte beslut enligt 8

kap. 4 § tredje och fjärde styckena samt 5 a och 5 b §§.

Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe. Lag 2004:775.

9 § Om ett fel har saknat betydelse för ärendets utgång, behöver beslutet inte upphävas. Detsamma gäller om beslutet har kommit att förlora sin betydelse till följd av senare inträffade förhållanden.

10 § Vid prövningen av överklagandet får inte beaktas andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång.

Processuella frågor

11 § Vid tillämpningen av förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall kommunen, landstinget, gemensam nämnd eller kommunalförbundet anses som part. Lag 1997:550.

12 § Ett föreläggande enligt 5 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) får inte gälla sådana brister i skrivelsen med överklagandet som består i att denna inte anger den eller de omständigheter på vilka klaganden stöder sitt överklagande.

Föreskriften i 29 § förvaltningsprocesslagen om rätt att utan yrkande besluta till det bättre för enskild skall inte tillämpas.

13 § Föreskrifter om hur förvaltningsrättens beslut överklagas finns i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Lag 2009:808.

14 § Om förvaltningsrättens eller kammarrättens beslut har gått klaganden emot, får bara klaganden själv överklaga beslutet.

Om förvaltningsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit att det verkställs, får domstolens beslut överklagas av kommunen eller landstinget och av deras medlemmar samt, i fråga om beslut av en gemensam nämnd, av nämnden och medlemmarna i de samverkande kommunerna och landstingen.

Om förvaltningsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut av ett kommunalförbund eller förbjudit att det verkställs, får domstolens beslut överklagas av förbundet, av varje kommun och landsting som är medlem i förbundet och av deras medlemmar. Lag 2009:808.

Förutsättningar för verkställighet

14 a § Ett beslut som kan överklagas enligt bestämmelserna i detta kapitel får verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det. Lag 2002:438.

Rättelse av verkställighet

15 § Om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, skall det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den utsträckning som det är möjligt. Ett beslut om rättelse skall meddelas utan oskäligt dröjsmål. Lag 2002:438.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.
2. Genom den nya lagen upphävs
 - lagen (1969:596) om kommunalt partistöd,
 - kommunallagen (1977:179),
 - lagen (1977:180) om införande av kommunallagen (1977:179),
 - lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna,
 - lagen (1983:565) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner, och
 - lagen (1985:127) om särskilda organ i landstingskommunerna.

3. Om det i en lag eller någon annan författning hänvisas till föreskrifter som har ersatts genom föreskrifter i denna lag, skall i stället de nya föreskrifterna tillämpas.

4. Rikets indelning i landsting ändras inte genom den nya lagen.

5. Föreskrifterna i 3 kap. 17 och 18 §§ skall från och med den 1 januari 1993 tillämpas också på sådana företag till vilka en kommun eller ett landsting har överlämnat en angelägenhet före denna lags ikraftträdande.

6. Vid prövningen av kommunalbesvär över beslut som har meddelats före utgången av år 1991 skall äldre föreskrifter tillämpas.

