

BETÆNKNING

afgivet af

Lovudvalget

vedrørende

**EM 2016/136: Forslag til Inatsisartutbeslutning om,
at Naalakkersuisut pålægges senest til EM 2017
at fremlægge et forslag om ændring af Inatsisartutloven om den kommunale styrelse,
med henblik på indførelse af regler, der som udgangspunkt afskærer en borgmester fra
at have anden beskæftigelse eller drive virksomhed ved siden af sit borgmesterhverv.**

Afgivet til forslagens 2. behandling

Lovudvalget har under behandlingen bestået af:

Inatsisartutmedlem Anders Olsen, Siumut, formand
Inatsisartutmedlem Michael Rosing, Demokraterne, næstformand
Inatsisartutmedlem Iddimanngiu Bianco, Inuit Ataqatigiit
Inatsisartutmedlem Laura Tãunâjik, Siumut
Inatsisartutmedlem Debora Kleist, Inuit Ataqatigiit

1. Om forslaget og dets baggrund

Forslagsstiller ønsker indført regler, der som udgangspunkt afskærer en borgmester fra at have anden beskæftigelse eller drive virksomhed ved siden af sit borgmesterhverv.

Forslagsstiller peger i den forbindelse på de regler, som gælder for de enkelte medlemmer af Naalakkersuisut og for Formanden for Inatsisartut.

Forslagsstiller angiver, at baggrunden herfor dels er et ønske om at begrænse risikoen for interessekonflikter, herunder risikoen for at private interesser skal øve indflydelse på varetagelsen af hvervet, dels et ønske om at sikre, at hvervet varetages på fuld tid, med den fornødne arbejdsindsats og det fornødne fokus og engagement.

I den forbindelse fremhæver forslagsstiller, at borgmestrenes ansvar og opgaver ved kommune-sammenlægningen er blevet betydeligt mere omfattende end tidligere, og at borgmester-hvervet i dag må regnes for et fuldtidshverv. Det er der taget højde for i reglerne om borgmestervederlagets størrelse, som giver kommunalbestyrelsen mulighed for at yde borgmesteren et årligt vederlag på op til 918.000 kr.

2. Naalakkersuisuts svarnotat

Naalakkersuisut har i sit svarnotat indstillet forslaget til forkastelse.

Naalakkersuisut henviser til, at en borgmester ikke er tillagt ansvar og beføjelser, som reelt er sammenlignelige med Naalakkersuisuts ansvar og beføjelser. Derfor bør man efter Naalakkersuisuts opfattelse være varsom med at sammenligne de gældende regler for Naalakkersuisut med reglerne for borgmestrenes virke.

Naalakkersuisut anerkender, at det kan være et fuldtidsjob at varetage et borgmesterhverv, men peger på, at dette ikke (heller ikke efter kommunesammenlægningerne) er forudsat i den kommunale styrelsesordning, og at Inatsisartut således hidtil har fundet det foreneligt med borgmesterhvervet at have anden beskæftigelse eller virksomhed samtidig.

3. Lovudvalgets overvejelser

Lovudvalget noterer sig, at forslaget bygger på to hensyn: Dels hensynet til at begrænse risikoen for interessekonflikter, dels hensynet til at sikre, at hvervet varetages på fuld tid, med den fornødne arbejdsindsats og det fornødne fokus og engagement.

3. 1. Hensynet til at begrænse risikoen for interessekonflikter

Hvad angår det første hensyn – hensynet til at begrænse risikoen for interessekonflikter – konstaterer Lovudvalget, at der i sagsbehandlingsloven¹ er fastsat regler om inhabilitet, som skal sikre herimod. Disse regler afskærer personer med en særlig personlig eller økonomisk interesse i en sags udfald fra at træffe afgørelse i sagen og i det hele taget at deltage i sagens behandling. Inhabilitetsreglerne gælder også for politiske forvaltningschefer, det vil sige for medlemmer af Naalakkersuisut, og for medlemmer af kommunalbestyrelser, herunder borgmestre.

Alligevel kan det være relevant at overveje, hvorvidt der for politiske forvaltningschefer yderligere skal gælde særlige regler, som afskærer disse fra ved siden af hvervet f.eks. at drive selvstændig erhvervsvirksomhed eller i øvrigt have særlige økonomiske interesser, som ville kunne medføre en interessekonflikt i forhold til varetagelsen af hvervet. Man kunne således forestille sig interesser af et sådant omfang eller en sådan karakter, at den pågældende

¹ Landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning, med senere ændringer.

politiske forvaltningschef ville være nødsaget til at erklære sig inhabil i et omfang, som reelt ville vanskeliggøre varetagelsen af hvervet.

For medlemmer af Naalakkersuisut (og for Formanden for Inatsisartut) gælder reglerne i kapitel 5 (§ 25) i Inatsisartutlov om Inatsisartut og Naalakkersuisut². Disse regler afskærer henholdsvis Naalakkersuisuts medlemmer og Formand, og Formanden for Inatsisartut fra at besidde andre hverv eller erhverv, med mindre Udvalg til Valgs Prøvelse har givet tilladelse hertil.

Naalakkersuisut har i sit svarnotat peget på, at en borgmesters beføjelser og afgørelseskompetence er relativt begrænsede i forhold til medlemmer af Naalakkersuisut.

Kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelserne. Kommunalbestyrelsen er ansvarlig for tilrettelæggelsen af kommunens administration og for ansættelse og afskedigelse af kommunaldirektøren.

Kommunalbestyrelsens økonomiudvalg (som har borgmesteren som formand) varetager den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender. Økonomiudvalget varetager alle sager, der vedrører kommunens kasse- og regnskabsvæsen, og alle sager vedrørende løn- og personaleforhold (bortset fra ansættelse og afskedigelse af kommunaldirektøren, som varetages af kommunalbestyrelsen).

Borgmesterens selvstændige kompetence er i den kommunale styrelseslov i det væsentligste begrænset til:

- At afgøre sager på kommunalbestyrelsens vegne, som ikke tåler udsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.
- At varetage den daglige ledelse af kommunens administration og servicere kommunalbestyrelsens og udvalgenes mødevirksomhed.
- At påse, at ingen udgift afholdes eller indtægt oppebæres i kommunens forvaltning uden fornøden bevilling.

Man kunne på den baggrund anføre, at hensynet til at begrænse risikoen for interessekonflikter har relevans i forhold til samtlige medlemmer af kommunalbestyrelsen, og ikke kun i forhold til borgmesteren. Problemet er imidlertid, at man, med det vederlag, som kommunalbestyrelsesmedlemmerne oppebærer, ikke med rimelighed kan pålægge

² Inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut, med senere ændringer.

kommunalbestyrelsesmedlemmerne begrænsninger i adgangen til ved siden af hvervet at have beskæftigelse eller drive virksomhed. Kun borgmestrenes vederlag har en sådan størrelse, at det giver mening overhovedet at overveje begrænsninger.

3.2. Hensynet til at sikre, at hvervet varetages på fuld tid

Hvad angår det andet hensyn – hensynet til at sikre, at hvervet varetages på fuld tid, med den fornødne arbejdsindsats og det fornødne fokus og engagement – konstaterer Lovudvalget, at Naalakkersuisut i de rammer, som Naalakkersuisut har fastsat for vederlæggelsen af borgmestre³, har valgt et vederlagsniveau (på op til 918.000 kr. om året), hvilket vel må antages at hvile på en forudsætning om, at hvervet er et fuldtidshverv.

Denne forudsætning er ligeledes lagt til grund i et lovforslag, som Naalakkersuisut til denne samling har fremsat (Forslag til: Inatsisartutlov om ændring af strukturreform af den kommunale sektor⁴). I lovbemærkningerne til dette lovforslag anfører Naalakkersuisut således⁵:

” Det foreslås at borgmesteren for Qaasuitsup Kommunia, såfremt denne tillige vælges som formand for et overgangsudvalg, ikke modtager dobbelt vederlag. Dette begrundes i, at hvervet som borgmester i forvejen er en fuldtidsbeskæftigelse, som vederlægges i overensstemmelse hermed.” (Udvalgets fremhævelse)

Som påpeget af Naalakkersuisut er denne forudsætning ikke kommet til udtryk i den kommunale styrelsesordning, det vil sige i Inatsisartutloven om den kommunale styrelse, hverken før eller efter kommunesammenlægningerne.

Det spørgsmål, som udvalget her skal tage stilling til, er så netop, om den kommunale styrelsesordning skal ændres, således at borgmesterhvervet forudsættes at være et fuldtidshverv, og således at en borgmester, som udgangspunkt ikke kan have anden beskæftigelse eller drive virksomhed ved siden af sit borgmesterhverv.

At borgmesterhvervet forudsættes at være et fuldtidshverv, indebærer ikke i sig selv, at en borgmester ikke må have anden beskæftigelse eller drive virksomhed ved siden af sit borgmesterhverv. Uanset at borgmesterhvervet forudsættes at være et fuldtidshverv, har en borgmester således lov til at have et arbejde eller at drive erhvervsvirksomhed ved siden af sit borgmesterhverv - med mindre der i lovgivningen fastsættes bestemmelser, som afskærer borgmesteren herfra.

³ Selvstyrets bekendtgørelse nr. 25 af 30. december 2013 om vederlæggelse af borgmestre, kommunalbestyrelses- og bygdebestyrelsesmedlemmer samt medlemmer af lokaludvalg mv.

⁴ EM 2016/117

⁵ Bemærkningerne til § 22, stk. 2

Til sammenligning kan peges på, at også hvervet som medlem af Inatsisartut er forudsat at være et fuldtidshverv. Dette fremgår klart af forarbejderne til vederlagsloven. Der er imidlertid ikke fastsat bestemmelser i hverken vederlagsloven eller i anden lovgivning, som afskærer medlemmer af Inatsisartut fra at have anden beskæftigelse eller at drive virksomhed ved siden af Inatsisartuthvervet – og flere medlemmer gør det faktisk også.

3.3. Reglerne for Naalakkersuisuts medlemmer og Formand, samt for Formanden for Inatsisartut

I kapitel 5 i Inatsisartutloven om Inatsisartut og Naalakkersuisut er fastsat regler, der som udgangspunkt afskærer henholdsvis Naalakkersuisuts medlemmer og Formand, og Formanden for Inatsisartut fra at besidde andre hverv, have anden beskæftigelse eller drive virksomhed ved siden af det hverv, de er valgt til:

§ 25. Besidder formanden for Inatsisartut, formanden for Naalakkersuisut eller et medlem af Naalakkersuisut ved sin tiltræden andre hverv eller erhverv, skal disse fratrædes.

Stk. 2. Ønsker formanden for Inatsisartut, formanden for Naalakkersuisut eller et medlem af Naalakkersuisut at bevare nogle af disse hverv eller erhverv, skal vedkommende straks give Udvalget til Valgs Prøvelse meddelelse herom. Udvalget kan inden 3 uger efter meddelelsens modtagelse nægte pågældende at bevare sådanne hverv eller erhverv.

Stk. 3. Formanden for Inatsisartut meddeler efter udløbet af fristen i stk. 2 Inatsisartut, hvilke hverv eller erhverv formanden har tilladelse til at varetage. Formanden for Naalakkersuisut meddeler formanden for Inatsisartut, hvilke hverv eller erhverv formanden for Naalakkersuisut og medlemmerne af Naalakkersuisut har tilladelse til at varetage.

Stk. 4. Formanden for Inatsisartut, formanden for Naalakkersuisut og medlemmerne af Naalakkersuisut må ikke, mens de varetager disse hverv eller erhverv, påtage sig nye hverv eller erhverv, medmindre Udvalget til Valgs Prøvelse giver tilladelse hertil.

Tidligere – frem til 1. december 2010 – var det kun besiddelse af andre *hverv*, som krævede tilladelse fra Udvalget til Valgs Prøvelse. ”Erhverv” var ikke omfattet.

Dette blev imidlertid ændret gennem vedtagelsen af et ændringsforslag under behandlingen af et forslag til ny Inatsisartutlov om Inatsisartut og Naalakkersuisut (EM 2010/24).

Baggrunden er bemærkelsesværdig, og vil kunne give anledning til ikke blot undren, men også en vis usikkerhed om, hvordan bestemmelsen skal administreres:

Det behandlende udvalg bemærkede i sin betænkning til 2. behandlingen blandt andet følgende:

"Ved dette forslag flyttes bestemmelserne om Naalakkersuisutmedlemmernes mulige varetagelse af andre hverv fra § 9 i vederlagsloven til § 25 i loven om Inatsisartut og Naalakkersuisut. Udvalget er i denne forbindelse blevet opmærksomt på, at den hidtidige fortolkning af begrebet "hverv" er ændret i bemærkningerne til § 25. Således omfatter ordet "hverv" ifølge bemærkningerne nu også "erhverv", hvilket vil sige al beskæftigelse, der er ulønnet eller lønnet. Om baggrunden for denne fortolkningsændring i forhold til hidtidig praksis oplyses der desværre intet i bemærkningerne til bestemmelsen."

Et flertal i udvalget bemærkede blandt andet følgende:

"Det er et flertal af udvalgets indstilling, at den i nærværende betænkning anførte og hidtidige forståelse af "hverv" og "erhverv" skal anvendes ved kommende konkrete fortolkninger af loven. Udvalget kan dermed ikke tilslutte sig lovforslagets fortolkning af begrebet "hverv"."

Et enkelt parti afgav dog mindretalsudtalelse:

*"[Partiet] mener, at Formanden for Inatsisartut, Formanden for Naalakkersuisut og medlemmer af Naalakkersuisut ved siden af deres hverv som folkevalgte, om dette er lønnet eller ikke lønnet hverv/erhverv skal tilpasses, således at det sikres at der ikke kan udøves magtmisbrug eller på anden måde handles for personlig vindings skyld. Derfor ønsker [partiet] at der skal strammes op på lovgivningen, dette for at sikre, at der ikke kan udøves magtmisbrug eller handles for personlig vinding.
[Partiet] mener, at hvervet som Formand for Inatsisartut, Formand for Naalakkersuisut og medlem af Naalakkersuisut skal være et 100% hverv og ikke et bijob ligeledes skal Formanden for Inatsisartut, formanden for Naalakkersuisut og medlemmerne af Naalakkersuisut være uvildige og neutrale på alle måder for at sikre og forankre en ensartet og lige behandling af borgerne gennem lovgivningen."*

Naalakkersuisut fremsatte herefter ændringsforslag til 3. behandlingen. Ændringsforslaget indebar, at "erhverv" blev omfattet af bestemmelsens ordlyd. I bemærkningerne til ændringsforslaget anførte Naalakkersuisut følgende:

"På baggrund af Lovudvalgets betænkning til anden behandlingen af forslaget, er der fundet behov for en præcisering af bestemmelsen om varetagelsen af andre hverv. Under udvalgsbehandlingen er der rejst tvivl om, hvorvidt begrebet "hverv" også omfatter "erhverv". Ændringsforslaget præciserer således, at bestemmelsen omfatter både hverv og erhverv."

Udvalget afgav tillægsbetænkning vedrørende ændringsforslaget. I tillægsbetænkningen anførte udvalget følgende:

"Naalakkersuisut har til 3. behandlingen fremsat ændringsforslag til § 25 om, at bestemmelsen fremover omfatter både "erhverv" og "hverv". Besidder formanden for Inatsisartut, formanden for Naalakkersuisut eller et medlem af Naalakkersuisut ved sin tiltræden andre "hverv" eller "erhverv" skal disse dermed fratrædes.

Formandskabet for Inatsisartut har ønsket at ajourføre loven om vederlag til medlemmer af Inatsisartut og Naalakkersuisut. I denne lov står, at hvis formændene for Inatsisartut eller Naalakkersuisut, eller medlemmer af Naalakkersuisut, har andre hverv, skal dette oplyses til udvalget for valgs prøvelse, der skal tage stilling til, om hvervet kan beholdes.

Da den konkrete bestemmelse ikke vedrører vederlag, er det tidligere aftalt med formandens departement, at bestemmelsen flyttes helt uændret over til lovforslaget om Inatsisartut og Naalakkersuisut.

Formandskabet for Inatsisartut, som fremlægger ajourføringen af vederlagsloven, har ikke ønsket ændring i hverken paragraffens ordlyd eller dens praksis.

Udvalget til valgs prøvelse har til denne samling drøftet spørgsmålet om udøvelse af hverv, og udvalget har fastslået den nugældende praksis, hvor det er klart, at en af formændene eller et medlem af Naalakkersuisut gerne må udøve et erhverv, så længe der ikke er risiko for, at det går ud over hvervet som formand eller medlem af Naalakkersuisut.

Praksis har indtil dato været, at man ikke berøver en politiker hans ret til erhverv, som f.eks. at en jolle fisker skal sælge sin jolle, så han ikke kan indhandle, eller tvinge politikere til at sælge en trawler/kvote, blot for at blive politiker. En kioskejer skal ikke kunne tvinges til at sælge sin kiosk.

Udvalget til valgs prøvelse har altid skelnet mellem offentligt hverv og erhverv, men det nye ændringsforslag til § 25 og bemærkningerne hertil laver om herpå. Udvalg til valgs prøvelse skal herefter spørges, blot en Naalakkersuisoq køber en jolle eller aktiepost, da alt kan anvendes til erhverv.

Dette var ikke hensigten med blot at flytte bestemmelsen.

Derimod må en politiker ikke være inhabil med hensyn til varetagelsen af egne interesser i forhold til hvervet som Naalakkersuisoq. Dette har altid været praksis."

Man kunne vel have forventet, at udvalget på denne baggrund indstillede Naalakkersuisuts ændringsforslag til forkastelse, men uvist af hvilken grund indstillede udvalget faktisk ændringsforslaget til vedtagelse.

Retsstillingen er herefter den, at ikke blot andre *hverv*, men også *erhverv* kræver tilladelse fra Udvalg til Valgs Prøvelse.

Det er Lovudvalgets forståelse, at Udvalg til Valgs Prøvelse i flere tilfælde har tilladt medlemmer af Naalakkersuisut at videreføre selvstændig erhvervsvirksomhed, men på den betingelse, at den hermed forbundne arbejdsindsats ikke må have et omfang, som vanskeliggør en forsvarlig varetagelse af hvervet som medlem af Naalakkersuisut.

3.4. Om muligheden for at indføre regler for borgmestrene, som svarer til reglerne for medlemmer af Naalakkersuisut m.v.

Lovudvalget har noteret sig, at beslutningsforslaget lægger op til indførelse af regler, der som udgangspunkt afskærer en borgmester at have anden beskæftigelse eller drive virksomhed ved siden af sit borgmesterhverv. Beslutningsforslagets formulering tillader således Naalakkersuisut at fremsætte et lovforslag, som overlader det til kommunalbestyrelsen eller til et udvalg i kommunalbestyrelsen at træffe afgørelse om, hvorvidt en borgmester kan bevare eller påtage sig anden beskæftigelse eller virksomhedsdrift (svarende til formuleringen ”erhverv” i § 25 i Inatsisartutloven om Inatsisartut og Naalakkersuisut).

Lovudvalget har endvidere noteret sig, at beslutningsforslaget ikke omfatter en borgmesters varetagelse af andre *hverv*, f.eks. hvervet som medlem af Inatsisartut eller Folketinget. Beslutningsforslagets formulering er dog ikke til hinder for, at Naalakkersuisut ved en eventuel implementering af beslutningsforslaget kan vælge at lade et forslag til ændringslov omfatte også en borgmesters varetagelse af andre *hverv*.

3.5. Andre hensyn af betydning for udvalgets stillingtagen

Over for de hensyn, som forslagsstiller har fremhævet (ønsket om at begrænse risikoen for interessekonflikter, og ønsket om at sikre, at hvervet varetages på fuld tid) står hensynet til at undgå at afskære eller afskrække selvstændigt erhvervsdrivende (f.eks. fiskere og fangere, eller virksomhedsejere) fra gå ind i politik.

I dag behøver en politiker, som f.eks. ejer en taxi, en kiosk, en frisørsalon eller en andel i et krabbefartøj, og som bliver tilbudt posten som borgmester, ikke at give afkald på at drive erhvervsvirksomhed. Som borgmester får den pågældende politiker måske ikke tid til selv at køre taxi eller at betjene kunder i sin kiosk eller frisørsalon, men det kan borgmesteren måske ansætte andre til, og selv nøjes med f.eks. at stå for indkøb og regnskaber.

Hvis reglerne ændres, således som foreslået, står den pågældende politiker med et problem. Kan han (eller hun) sælge sin taxi / kiosk / frisørsalon, eller sin andel i krabbefartøjet? Er der nogen, der har lyst (og samtidig råd) til at købe? Og hvad gør den pågældende politiker, når han eller hun igen må give borgmesterkæden fra sig? Nu er der en anden, som ejer kiosken eller frisørsalonen. Hvad skal den tidligere borgmester så selv leve af? Han (eller hun) kunne måske åbne en ny kiosk eller frisørsalon, men er der kunder nok til endnu en kiosk eller frisørsalon i byen?

Sådanne problemer kan gøre det uattraktivt for en selvstændigt erhvervsdrivende at takke ja til en borgmesterpost – også selv om han (eller hun) måske kunne blive en god borgmester. Dette kan (yderligere) begrænse rekrutteringsgrundlaget til en samfundsvigtig politisk post, og kan vel også siges at udgøre et demokratisk problem.

4. Lovudvalgets indstilling

Lovudvalget konstaterer, at der er hensyn, som taler for forslaget, men også hensyn, som taler imod.

Et flertal i udvalget bestående af Siumut og Demokraterne indstiller, ud fra en samlet vægtning af disse hensyn, forslaget til forkastelse.

Demokraterne afgiver i tilknytning til indstillingen følgende udtalelse:

”Demokraatit anerkender at der er en risiko for både interessekonflikter og manglende engagement i borgmester-hvervet, hvis en borgmester har et erhverv ved siden af hvervet som borgmester. Men vi mener, at to hensyn vejer tungere. For det første vil rekrutteringsgrundlaget for mulige borgmestre blive formindsket, hvis man som udgangspunkt skal opgive sit private firma for at bliver borgmester. For det andet bliver risikoen for at skabe levebrødspolitikere og taburetklæbere for stor, hvis de siddende politikere ikke har et erhverv at vende tilbage til, når deres politiske karriere ophører.”

Et mindretal i udvalget bestående af Inuit Ataatigiit indstiller forslaget til vedtagelse.

Inuit Ataatigiit afgiver i tilknytning til indstillingen følgende udtalelse:

”Hos Inuit Ataatigiit finder vi befolkningens udmelding om, at befolkningen efterlyser tilfredsstillende servicering fra borgmesteren vigtig.

Vi skal arbejde for befolkningen, vi skal ikke prioritere egne interesser højest. Så klart kan det udtrykkes.

Vi er klar over vigtigheden af, at borgmesteren besøger alle relevante bosteder for at sikre nærdemokratiet. Vi tror fuldt og fast på, at borgernes mulighed for at møde de folkevalgte til direkte drøftelser, kan øge deres lyst til deltagelse i det politiske arbejde.

Efter kommunesammenlægningerne ligger der et stort ansvar hos borgmesteren; vi hos Inuit Ataqatigiit mener, at det er vigtigt, at hvervet varetages på fuldt tid og med fornødent engagement. Og det er vigtigt, at der er bevågenhed omkring netop dette forhold i fremtiden. Naalakkersuisut bør fremkomme med forslag, der har til sigte, at borgmestrene i fremtiden udelukkes fra at kunne have andre erhverv end deres hverv som borgmester.

Vi vil fra Inuit Ataqatigiit udtrykke, at vi finder det på sin plads, at man samtidig med, at man har hverv som borgmester, skal stoppe med at drive store virksomheder, og vi opfordrer til, at borgmesteren skal have ansvaret for at passe sit hverv på fuld tid med henblik på at sikre en ligelig servicering af borgerne. ”

Med disse bemærkninger overgiver Lovudvalget forslaget til 2. behandling.

Anders Olsen
Formand
Siumut

Laura Tàunâjik
Siumut

Michael Rosing
Demokraterne

Debora Kleist
Inuit Ataqatigiit

Iddimanngiuu Bianco
Inuit Ataqatigiit