

NOTAT

Til: Formannskapet i Iveland kommune
Fra: Agder Kommunerevisjon IKS

Hva er et «møte» i kommunelovens forstand, jf kommunelovens § 30?

Revisjonen vil i det følgende gi en juridisk beskrivelse av hva som regnes som et «møte» etter kommuneloven og hvilke rammer det medfører. Revisjonen vil bemerke at vi her gir en generell gjennomgang av begrepet «møte» i kommunelovens forstand og hvilke rettsvirkninger det gir. Vi har ikke gjort undersøkelser (referat o.l.) i hvordan møtebegrepet blir praktisert i Iveland kommune og heller ikke vært tilstede på tilstrekkelig antall politiske møter i Iveland, slik at vi kan si noen om praksisen. Det medfører at kommunen selv må foreta subsumsjonen, og med det mener vi å anvende det juridiske grunnlag som her beskrives, på det som har vært og er faktum i sakene (innhold i møtene). Notatet ville kunne gi en beskrivelse/retningslinjer for fremtidige møter.

Regelverk, uttalelser fra sivilombudsmannen, departement mv.

1) «Folkevalgt organ»

Saksbehandlingsreglene for folkevalgte organer finnes i Kommunelovens kapittel 6. Saksbehandlingsreglene etter kommuneloven, gjelder for «folkevalgte organ».

Kommunelovens § 29 beskriver følgende anvendelsesområde;

1. *Bestemmelsene i dette kapittel gjelder for kommunestyret, fylkesting, formannskap, fylkesutvalg, faste utvalg, kommunestyrekomiteer, fylkestingskomiteer, kommunedelsutvalg, kommuneråd og fylkesråd samt kommunale eller fylkeskommunale nemder opprettet i medhold av andre lover.*
2. *Bestemmelsene gjelder også kontrollutvalg, dersom ikke annet fremgår av § 77*
3. *Bestemmelsene gjelder også for andre folkevalgte organer, så langt kommunestyret, fylkestinget eller oppnevningsorganet ikke bestemmer noe annet.*

I juridisk teori trekkes det er ganske vid ramme for hva som anses som folkevalgte organer og hvem som dermed kommunelovens saksbehandlingsregler gjelder for. I vurderingen for «andre folkevalgte organer»

må en blant annet se på hvem som har pekt ut det aktuelle organet, hvem som sitter der og hvilke oppgaver det har. Som en «tommelfingerregel» kan man legge til grunn at samlinger der folkevalgte utgjør hovedtyngden at deltakerne, og tilsatte i kommunens administrasjon medvirker eller er til stede i tjenestelig sammenheng, må anses som er «folkevalgt organ» i kommunelovens forstand.

Kommunal og regionaldepartementet har i rundskriv H-13/98 uttalt følgende;

«Det ene spørsmålet var om ledergruppen var å anse som et folkevalgt organ. Etter en drøftelse hvor det blant annet ble vektlagt at samtlige medlemmer i gruppen unntatt ett var formannskapsrepresentanter, at medlemmene mottok møtegodtgjørelse, og at gruppen tilsynelatende kunne kreve saker utredet av administrasjonen, kom departementet til at den var å anse som et folkevalgt organ.»

Departementet har videre i tolkningsrundskriv H-3/02 uttalt følgende;

«En styringsgruppe bestående av formannskapets medlemmer samt to representanter for de tilsatte, måtte anses som et folkevalgt organ etter kommuneloven. Styringsgruppen skulle arbeide med å evaluere den administrative organiseringen av kommunen. Departementet uttalte her at et offentligrettslig organ omfatter alle kollegiale organ som er nedsatt i medhold av kommuneloven, og konkluderte med at styringsgruppa var et folkevalgt organ. Det samme må etter dette gjelde for andre typer samrådningsorganer som gruppeledermøter, strategiutvalg med mer, samt forberedende møter og seminarer, så lenge slike samlinger inngår som ledd i den kommunale saksbehandling. Rent politiske samrådningsmøter vil kunne falle utenfor, men bare der de er fullstendig frikoblet fra den kommunale beslutningsprosess.»

Revisjonen vil bemerke at i den grad hele formannskapet er samlet så vil det være et møte i kommunelovens forstand, selv om også andre deltakere er tilstede, i den grad man diskuterer saker som hører inn under formannskapets funksjonsområde.

2) «Møteprinsippet»

Kommunelovens § 30 (1) lyder;

Folkevalgte organer behandler sine saker og treffer sine vedtak i møter

Det følger videre i kommunelovens § 30 (3) at;

Det skal føres møtebok over forhandlingene i alle folkevalgte organer

Det følger videre av kommunelovens § 32 (2);

Lederen av folkevalgt organ setter opp saksliste for det enkelte møte. Innkallingen til møtet skal sendes organets medlemmer med høvelig varsel, og skal inneholde en oversikt over de saker som skal behandles.

Videre følger det av kommunelovens § 32 (3);

Sakslisten til møtet og andre dokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelig for allmennheten. Innkalling til møtet skal sendes organets medlemmer med høvelig varsel og skal inneholde en oversikt over de saker som skal behandles.

De omtalte reglene for saksbehandlingen i folkevalgte organer skal tjene flere hensyn. Dels skal reglene sikre allmennheten adgang og mulighet til å øve innflytelse over de kommunale beslutninger som treffes, og dels skal reglene tjene informasjons- og kontrollhensyn.

Spørsmålet blir hva som skal regnes som et «møte» i kommunelovens forstand. Det følger av juridisk teori (kommuneloven m/kommentarer av Bernt og Overå, 2011) følgende;

«at ikke enhver sammenkomst av folkevalgte må oppfattes som et ”møte” i kommunelovens forstand. Det må kunne arrangeres kurs og orienteringsmøter for de folkevalgte uten at bestemmelsen i § 31 kommer til anvendelse. Forutsetningen for dette er imidlertid at det er helt tydelig at det enten er tale om et kurs eller liknende av generell karakter, eller en orientering i form av en enveis kommunikasjon til de folkevalgte, og at forsamlingen ikke glir over i en realitetsdrøftelse av saker som vedkommende folkevalgt er ansvarlig for».

I forbindelse med at et politisk organ hevet et møte, men fortsatte en diskusjon som felles "lukket" gruppeledermøte uten tilhørere, uttalte jussprofessor Jan Fridthjof Bernt til Kommunal-rapport¹ at:

"Grensen mot rene politiske samtaler innenfor partigrupper eller mellom partigrupper kan være flytende, men hvis medlemmene i det folkevalgte organet sitter sammen og diskuterer en sak de har eller skal ha til behandling, er det lite tvilsomt at dette skal anses som et møte i organet, selv om også andre skulle delta. Dette gjelder uavhengig av om man kaller dette et "seminar", "uformell samtale", "forberedende byråd" eller liknende."

Kommunaldepartementet har i rundskriv H-17/96, beskrevet følgende;

I sak 96/2497 uttaler Kommunaldepartementet seg om innholdet i kommunelovens begrep "møte" og "folkevalgte organer" i § 31.

«Administrasjonssjefen hadde innkalt formannskapet, gruppeførerene i de partiene som ikke var representert i formannskapet samt representanter for den administrative ledelse til et "saksbehandlingsmøte". Formålet var å gi en foreløpig orientering om administrasjonens forslag til økonomiplan og årsbudsjett, før disse ble offisielt overlevert til formannskapet. Det var lagt opp til at forsamlingen skulle komme med foreløpige signaler. Kommunen fremholdt at dette ikke var et møte i kommunelovens forstand, da man ikke hadde formell innkalling, saksliste osv., samt at det var administrasjonssjefen som hadde innkalt til møtet. Departementet uttalte at det som foregikk var ledd i den kommunale behandling av en konkret forvaltningssak, og at det dreide seg om et møte i § 31's forstand. Forsamlingen som sådan utgjør ikke et folkevalgt organ, men siden hele formannskapet var samlet, og det er formannskapet som behandler og avgir innstilling til budsjett og økonomiplan til kommunestyret, må det konkluderes med at formannskapet var samlet i et møte som omfattes av reglene i kommunelovens kapittel 6. Departementet uttalte videre at kommunestyret kunne ha bestemt at det aktuelle møtet i formannskapet skulle holdes for lukkede dører, jf § 31 nr 5».

¹ <http://kommunal-rapport.no/bernt-svarer/2015/05/bernt-svarer-ulovlig-med-gruppemote-alle>

I sak 94/6586 uttaler Kommunaldepartementet følgende;

«Under et møte i helse- og sosialstyret i en kommune fremkom det at styrets medlemmer i forkant av det åpne møtet hadde vært samlet og diskutert saker uten at denne samlingen var tillyst som åpent møte. En avis innklaget forholdet for Sivilombudsmannen. Om møtet i helse- og sosialstyret fremholdt kommunen at den av forskjellige grunner hadde funnet behov for et program for opplæring av folkevalgte, og at slike "opplæringsmøter" av praktiske grunner ble lagt til et tidspunkt umiddelbart forut for et ordinært møte i styret. Det ble innrømmet at det kunne skje at det var sammenheng mellom fagtema og saker som ble behandlet i det etterfølgende møte. Avisen mente at når medlemmene av et folkevalgt organ sammenkalles, så er det et møte i relasjon til § 31, uansett hva man kaller sammenkomsten og uansett hva som er tema. Sivilombudsmannen henvendte seg til departementet med anmodning om uttalelse i saken.

Departementet uttalte at regelen om åpne møter i folkevalgte organer er en saksbehandlingsregel. Det må derfor være adgang for medlemmene av folkevalgte organer å møtes, f.eks. for å gjennomgå opplæring på ulike felt, uten at bestemmelsen i § 31 om møteoffentlighet kommer til anvendelse. Når det arrangeres "kurs", og særlig når det skjer i tilknytning til formelle møter, må det imidlertid unngås at kurset leder over i diskusjon og behandling av saker som skal behandles i åpne møter. Departementet antar at medlemmene i det folkevalgte organet i så fall må anses å være samlet i møte slik at § 31 får anvendelse. Dette gjelder uansett om man er samlet på frivillig eller obligatorisk basis. Å sørge for at kurs eller andre samlinger ikke går over til å anta formen av et møte, må være et ansvar som tilligger det enkelte folkevalgte organ».

Sivilombudsmannen var enig i departementets synspunkter. I sin uttalelse fremholdt han at det i utgangspunktet må aksepteres at medlemmene av folkevalgte organet også samles for andre formål enn å drive saksbehandling, f.eks. opplæring, og at det i så fall ikke vil være naturlig å betegne sammenkomsten som "møte" i forhold til § 31. Sivilombudsmannen påpekte imidlertid videre den balansegang som her kreves: i de tilfeller et opplæringsmøte glir over i saksbehandling, så skal reglene i § 31 overholdes.

Revisjonen har også sett hen til Kommunal og regionaldepartementets uttalelser vedrørende endringer i kommuneloven, hvor det uttales;

Prop. 152L (2009-2010);

"Utgreiinga ovanfor, om kva som utgjør «andre folkevalgte organer», er ikkje uttømmende. Det er lagt til grunn at til dømes mellombelse utgreiingsorgan og ulike ad hoc-utval som er sette saman av medlemmer frå både administrasjonen og eit folkevalt organ, også kan utgjere eit folkevalt organ. Om eit organ fell innanfor § 29 nr. 3 eller ikkje, vil derfor vere avhengig av ei konkret vurdering. Ein må i denne vurderinga mellom anna sjå på kven som har peikt ut det aktuelle organet, kven som sit i det, og kva oppgåver det har. Det er likevel klart at ein ikkje kan sjå bort frå møtereglane i lova ved å flytte realitetshandsaminga av saka til eit «formøte», eit «felles gruppemøte» for alle partia som deltek, eit «seminar», eit «orienteringsmøte» eller liknande, for deretter å gjere det formelle vedtaket i eit ordinært ope møte."

Om møteprinsippet skriver departementet videre under under 5.1.1 at:

"Departementet viste i høyringsnotatet til at føresetnaden i lova er klar på at møteprinsippet ikkje er avgrensa til å gjelde sjølve vedtaket. Også sakshandsaminga på førehand skal skje i møte. Departementet meinte det ville vere formålstenleg å slå dette tydeleg fast. Ved å ta inn ei presisering i § 30 nr. 1 vil det framstå som utvilsamt at sakshandsaminga føreåt skal skje i møte."

Departementet skriver² også i sin merknad til ny § 30 nr. 1 at:

"Det vil også vere eit «møte», sjølv om det ikkje ligg føre ei formell innkalling, saksliste eller at representantar for administrasjonen og politikarar som ikkje er medlemmer av organet, er til stades og deltek, dersom det som går føre seg, er eit ledd i ei sakshandsaming som organet etter lov, forskrift eller delegert avgjerdsamt har som oppgåve å handsame".

Sivilombudsmannen har uttalt seg om møtebegrepet i flere saker. Han gir gjennomgående uttrykk for at hva som må karakteriseres som et møte i lovens forstand, bestemmes ut fra;

«hensikten med møtet må sees i lys av formålet med lovens bestemmelse om allmennhetens rett til å overvære møtene».

I uttalelse i St.O. 1996 s 96 (Asker) fremholder Sivilombudsmannen at formålet med en sammenkomst av folkevalgte vil avgjøre om denne skal anses som et møte i kommunelovens forstand. Det uttales;

«En sammenkomst av folkevalgte vil være et møte i lovens forstand når det på forhånd er fastsatt at medlemmene av organet skal tre sammen for å forhandle, drøfte, treffe vedtak, eller på annen måte behandle saker og spørsmål som det etter lov eller forskrift har som oppgave å behandle».

Dette synspunktet ble gjentatt i St.O 1997 (Krødsherad), hvor Sivilombudsmannen uttaler;

«Jeg har vanskelig for å se annet enn når det avholdes uformelle møter hvor formannskapet blir orientert om og drøfter aktuelle saker i kommunen, og herunder gir signaler og premisser for den videre behandling av saken, må dette betraktes som et ledd i formannskapets behandling av saken».

Revisjonens oppsummering og vurdering;

Møteprinsippet etter kommuneloven er viktig. Prinsippet er viktig utfra informasjon ut, kontrollhensyn og sikre allmenhetens adgang og mulighet til å øve innflytelse over de kommunale beslutninger som treffes. Det vil ikke være adgang til å se bort fra møtereglene etter kommuneloven ved å flytte realitetsbehandlingen av sak(er) til «formøte», «felles gruppemøte», «seminar», «orienteringsmøte» eller liknende, for deretter å gjøre det formelle vedtaket i et ordinært møte.

Hvis kravet om at vedtak skal treffes i møte ikke oppfylt, vil konsekvensen være at det ikke er truffet et gyldig vedtak, sml § fvl § 41. Møteprinsippet er en absolutt regel for kommunestyret

² Prop. L 152 (2009-2010) "Endringer i kommuneloven", side 44

AGDER KOMMUNEREVISJON IKS

og kan kun fravikes i andre kollegiale organ med hjemmel i lov, forskrift, reglement eller vedtekter. Alternativet til et møte, kan da for eksempel være fjernmøte eller skriftlig saksbehandling.

Karakteristisk for et formelt møte i kommunelovens forstand er at det kun er forsamlingens medlemmer som har tale, forslags og stemmerett. Administrasjonssjefen har dog møte og talerett i de fleste kommunale folkevalgte organ. Andre vil kun få anledning til å si noe i den grad ordstyrer/møteleder gir anledning til det.

Det vil ikke være slik at enhver sammenkomst av folkevalgte skal oppfattes som «møte» i kommunelovens forstand. Revisjonen legger til grunn at «kurs» og «orienteringsmøter» for de folkevalgte kan arrangeres uten at kommunelovens § 31 kommer til anvendelse. Vi må imidlertid her presisere at det menes kurs av generell karakter eller orienteringer som har form av enveis kommunikasjon til de folkevalgte. En samling hvor man glir over i en realitetsdrøftelse av saker som vedkommende folkevalgte organ er ansvarlig for, vil måtte behandles i møteform.

Møteprinsippet i kommunelovens § 30 vil imidlertid ikke være et forbud mot politiske forhandlinger og kontakter mellom folkevalgte i tiden mellom møtene. De folkevalgte må ha relativt stor frihet til å møtes og diskutere saker av felles interesse på den måten de finner hensiktsmessig, men kommunen har da ikke adgang til å gi godtgjørelse for slike møter og det må skje uten bistand fra administrasjonen. Rene gruppemøter eller møter mellom samarbeidende politiske partier faller utenom «møteprinsippet for folkevalgte organer», under den forutsetning av at møtene er i regi av det politiske partiet og uten medvirkning fra kommunens administrasjon.

I den grad man institusjonaliserer formelle møteinnkallinger og møter til en fast gruppe folkevalgte er vi nær et møte i kommunelovens forstand og i den grad administrasjonen medvirker eller deltar på møtene, så vil det etter revisjonens synspunkt være en del av kommunalforvaltningen og dermed et møte i kommunelovens forstand.

Både sivilombudsmannen og departementet er klare på at samlinger i folkevalgte organ der man på forhånd diskuterer eller drøfter saker som senere kan komme til formell behandling i politiske organ, er møter i kommunelovens forstand selv om det ikke gjøres beslutninger der og da.

At det ikke fattes beslutninger eller vedtak i møtene har heller ikke avgjørende betydning for vurderingene av møtebegrepet. Det er tilstrekkelig at det foregår drøftinger eller diskusjoner som kan høre inn under folkevalgte organers oppgaver. Om de folkevalgte organene på et senere tidspunkt eventuelt ikke får noen av sakene, som er diskutert i uformelle møter, til behandling, kan det nettopp skyldes at sakene ble gjennomdrøftet på forhånd.

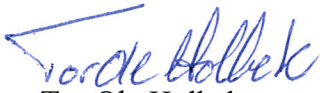
Om møter gjennomføres utenfor eller innenfor et av kommunens formelle organer er ikke avgjørende for at noe er å anse som «møte i folkevalgt organ».

Rene sosiale samvær eller andre uformelle sammenkomster med andre formål enn å gjennomføre saksbehandling, f.eks. selskapelige eller opplæringsmessige formål, vil ikke kunne karakteriseres som møter i forhold til §§ 30 og 31. En forutsetning for at kurs, seminarer e.l. for folkevalgte skal falle utenfor møtebegrepet er at det er basert på en-veis dialog og at det ikke forekommer «diskusjoner» eller «meningsutvekslinger» som ligger innenfor saker eller oppgaver de folkevalgte er satt til å behandle.

AGDER KOMMUNEREVISJON IKS

Kommunelovens saksbehandlingsregler er ikke bare et spørsmål om «åpne» eller «lukkede» dører, men også om ryddige økonomiske, administrative og politiske ansvarsforhold.

Som sagt innledningsvis kan kommunen foreta subsumpsjonen basert på de faktiske forholdene i kommunen, slik at notatet kan være et nyttig hjelpemiddel ved fremtidige møter .



Tor Ole Holbek
Revisjonssjef

