

*Jan Fridthjof Bernt:*  
**Innkalling og  
møtegjennomføring i  
folkevalgte organer**

---

Foredrag på temadag i Faglig forum for  
formannskapssekretærer

Gardermoen, Clarion hotell

18. Januar 2023



# Møteprinsippet

Koml. § 11-2, første avsnitt:

- «Folkevalgte organer skal behandle saker og treffe vedtak i møter.»

Begrunnelse:

- Kvalitet på beslutningsprosessen: Kollegial beslutningsform basert på samtale
- Demokratisk: Notoritet, åpenhet, kritiserbarhet

Historisk den eneste formen for saksbehandling

- Rådslaging mellom legmenn

Nå supplert med eller erstattet av administrativ utredning og delegert vedtaksmyndighet

- Men den overordnede demokratiske styringsmakten må utøves ved kollegial myndighetsutøving

# Når gjelder reglene om møter?

## Rekkevidde:

- § 11-1 første avsnitt: «kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer og andre kommunale organer hvis ikke annet er bestemt i lov».
- Se opplisting i §§ 5-1 og 5-2

## For hvem gjelder de:

- Reglene i kap. 11 om saksbehandlingen i folkevalgte organer gjelder
  - «Sammen fører disse reglene til at de folkevalgte alltid skal behandle sine saker i organer opprettet etter kommuneloven eller særlover, og at alle disse organene vil være omfattet av saksbehandlingsreglene, blant annet kunngjøringsplikten og møteoffentlighetsreglene» (Prop. 46 L, 2017-2018, pkt. 17.4.1.)

## Hva er møte i folkevalgt organ?

- Prp. 46 L: «I motsetning til i dag vil det vil det ikke lenger være adgang til å opprette organer hvor man vedtar at enkelte av saksbehandlingsreglene ikke skal gjelde. Departementet ser ikke behov for en slik unntaksregel, og det er heller ikke klart hvilke eventuelle bestemmelser det kan være aktuelt å fravike.
- «All saksbehandling, det vil si behandling og drøfting av saker organet har som oppgave å behandle, skal skje i lovbestemte typer organer og i formelle møter. Dersom en gruppe folkevalgte møtes utenfor disse rammene, for eksempel ved at formannskapetets medlemmer og noen flere folkevalgte uten kunngjøring eller offentlig saksliste møtes for å drøfte en konkret sak, mener departementet at dette må anses som brudd på møteprinsippet.»

# Kommunikasjon utenfor møtene

- SO 21.12.2022: Krav om innsyn i digital «politikerportal», en webløsning – «bobla» - der alle saker som skal til behandling i folkevalgte organer gjøres tilgjengelige for medlemmene av disse, og der de folkevalgte i forkant av møtene kan sende inn skriftlige forslag til vedtak.
- Koml. § 11-3 tredje avsnitt: «Sakslisten til møtet og andre møtedokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelige for allmennheten»
- Sivilombudet: «Det er ... ingen grunn til å vurdere digitale sammenkomster annerledes enn fysiske sammenkomster», og la til grunn at avgjørende for om denne aktiviteten «er møtepliktig etter kommuneloven § 11-2, er derfor, som ellers, om medlemmene behandler saker om organets ansvarsområde».
  - «ikke tvilsomt at det foregår møtepliktig saksbehandling dersom «bobla» også legger til rette for at medlemmene kan kommentere eller foreslå endringer i andres forslag.»
  - «Dersom det foregår møtepliktig saksbehandling i «bobla», kommer kommunelovens krav til blant annet kunngjøring, saksliste og møteoffentlighet til anvendelse.»

# Fjernmøter

## § 11-7 andre avsnitt

- «at deltakerne ikke sitter i samme lokale, men at de via tekniske hjelpemidler likevel kan se, høre og kommunisere med hverandre»
- «Delvis fjernmøte» – ett eller flere medlemmer deltar på nett



Beslattes av organets leder ved innkallingen, eller av organet selv ved vedtak

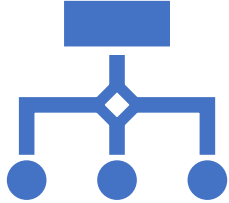


Men kan bare benyttes hvis kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt det aktuelle organet skal ha adgang til å benytte denne møteformen



Kan ikke benyttes der møtet skal lukkes på grunn av taushetsplikt (§11-7 tredje avsnitt, jf. § 11-5 andre avsnitt, eller fordi organet uansett finner det riktig å lukke det i en sak om en tilsatts tjenslige forhold

# Hastesaker



## Tildeling av hastekompetanse:

§ 11-8 første avsnitt: Kommunestyret eller fylkestinget kan gi folkevalgt organ eller ordfører fullmakt til å treffe vedtak «når det er nødvendig å treffe et vedtak så raskt at det ikke er tid til å innkalle det organet som skulle ha avgjort saken»

Bare når slik fullmakt er gitt.



## Hastefjernmøte, skriftlig saksbehandling

§ 11-9 andre avsnitt: Besluttes av leder av organet

- Hvis påkrevd før ekstraordinært vedtak kan holdes
- Hvis ikke så viktig at ekstraordinært møte anses nødvendig

Tredje avsnitt: En tredel av medlemmene kan motsette seg hastefjernmøte

Fjerde avsnitt: Krav om enstemmighet, både om skriftlig behandling og om foreslått vedtak

# Innkalling til møte. Saklisten

## Utsendes med «rimelig varsel»

- § 11-3: første avsnitt, andre setning.
- Går på mulighet til å delta, ikke på omfang og kompleksitet av sak
- Det siste avgjør organet i møte hvis det fremsettes krav om utsettelse

## Liste over saker som skal behandles

- § 11-3 første avsnitt, tredje setning
- Settes opp av leder for organet
  - Første avsnitt, første setning
  - Men bundet av vedtak i organet eller fremsatt krav fra en tredel av medlemmene
- Kan endres bare først i møtet av organet selv – ved utsettelsesvedtak eller tilføyelse
  - Men møteleder eller en tredel av medlemmene kan motsette seg realitetsvedtak – «vedtak i sak» i sak som ikke var oppført i saklisten i innkallingen
    - Fjerde avsnitt og femte avsnitt, første setning

# Dokumentene i saken

- Skal følge innkallingen
  - § 11-3 første avsnitt, andre setning, slutten
- Kommunedirektørens ansvar
  - § 13-1 tredje avsnitt
    - «Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak»
- Hvis helt eller delvis ettersendt, må saken utsettes hvis leder eller en tredel av medlemmene motsetter seg at det treffes vedtak
- Skal være tilgjengelig for allmennheten fra utsendelsen
  - Tredje avsnitt, jf. Offl. § 16, første avsnitt, bokstav a, og § 4 andre avsnitt, andre setning



# Åpne og lukkede møter – Utgangspunkter

Historisk utgangspunkt: Kommune- styre og fylkesting åpne, alle andre lukket

1972-1992 gradvis utvikling i retning av åpne møter i alle folkevalgte organer som alminnelig prinsipp

Gr. § 100 femte avsnitt: «Enhver har rett til ... å følge forhandlingene i ... folkevalgte organer», med begrensninger fastsatt i lov «ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner»

- Tidligere antatt at «folkevalgte organer» bare var de som er valgt ved direkte valg, men det er en unødvendig og ubegrunnet begrensning, jf. Kommunelovens bruk av betegnelsen, jf. Smith, *Konstitusjonelt demokrati 2021*, s. 350

Koml. § 11-5 er felles for alle folkevalgte organer og må ses og tolkes som en konkretisering av Grunnlovens generelle krav til begrunnelse for lukking

# Lukking av møter – Fremgangsmåte og begrunnelse

- § 11-5, første avsnitt: Rettslig utgangspunkt åpne møter.
- Vedtak om lukking må treffes av organet selv – i møte.
  - Siste avsnitt: Debatt om lukking kan skje i lukket møte, men votering om lukking skal være åpen.
- Grunnlag for stenging:
  - Fjerde avsnitt: Kommuneråd og fylkesråd bestemmer selv
- Plikt til å lukke:
  - Andre avsnitt, andre setning: Sak som inneholder opplysninger med taushetsplikt
- Rett til å lukke også om ikke taushetsplikt:
  - Andre avsnitt, første setning: sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold
  - Tredje avsnitt, bokstav a: Hensynet til personvern krever at møtet lukkes
  - Tredje avsnitt, bokstav b: Tungtveiende offentlige interesser tilsier at møtet lukkes, **og** det vil komme fram opplysninger i møtet" som kunne ha vært unntatt fra innsyn etter offentleglova hvis de hadde stått i et dokument»
    - Typisk forhandlinger med eksterne aktører eller sak om kontrollrutiner

# Forslagsrett

Rett til å fremsette forslag og kreve det tatt under votering

Bare medlemmene av vedkommende organ, samt ordfører i alle organer unntatt kommuneråd og fylkesråd, samt kontrollutvalget (§ 6-1 tredje avsnitt)

Kommunedirektøren har møte- og talerett i alle folkevalgte organer, unntatt kontrollutvalget – personlig eller ved *en* av sine underordnede. Men ikke forslagsrett.

Samme rett har kontrollutvalgets leder – evt. annet medlem som stedfortreder

Betyr at verken innstilling i saksforelegg eller forslag fremsatt i møte skal tas opp til votering hvis ikke noe ber om at så skjer

- I praksis vil møteleder gjøre dette ganske automatisk, men kan unnlate hvis det er på det rene at dette ikke vil få tilslutning

# Votering

## Voteres over hvert enkelt forslag, slik det fremsettes

Forslagsstiller kan kreve votering over sitt forslag – selvstendig og uten kobling med andre forslag i saken

- Bestemmer selv om det skal vurderes punktvis over forslag med flere ledd, eller samlet over hele pakken

Forslag vedtas eller forkastes hver for seg.

Alternativ votering kan som alminnelig regel bare skje der alle medlemmer er enig om dette.

Halvdelen av medlemmene må ha deltatt og avgitt stemme (§ 11-9 første avsnitt)

- Tilstrekkelig at til stede når forslaget tas opp til votering.

Vedtak treffes med flertall av de avgitte stemmer. Ved stemmelikhet avgjør møteleders stemme

- Bortsett fra ved valg, der det brukes loddtrekning (§ 11-9 andre avsnitt, § 7-8 siste setning)

# Særregel for vedtak om økonomiplan og årsbudsjett

Rettslig plikt til å treffe slike vedtak før årsskiftet (§ 14-3 første avsnitt).

- Rettslig krav etter § 13-4 tredje avsnitt at «Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.»
- Kommunen kan ikke bruke penger uten budsjettvedtak som dekker dette, jf. § 14-5 om årsbudsjettets bindende virkning.

Ett samlet budsjettvedtak

- § 11-9 siste avsnitt, første setning: «Votering over forslag til økonomiplan eller årsbudsjett skjer i utgangspunktet over hvert enkelt samlet forslag til plan eller budsjett.»

Nødvendig å komme frem til et samlet budsjettvedtak som binder alle ledd i kommunen eller fylkeskommunen, selv det ikke har støtte fra et flertall i kommunestyret eller fylkestinget

- Hvis ingen av de fremsatte forslagene får flertall ved første avstemning, foretas alternativ votering mellom de to som fikk flest stemmer. Her må alle medlemmer stemme for ett av disse to, se § 8-1, andre avsnitt, andre setning: «Medlemmer som er til stede i et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ når en sak tas opp til avstemning, plikter å stemme», jf. første avsnitt: «Medlemmer av et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ plikter å delta i organets møter hvis de ikke har gyldig forfall.»

# Spørsmål og interpellasjoner

- Den utsendte saklisten er utgangspunkt og ramme for hva som kan opp i møtet, og kan bare endres ved særskilt vedtak etter reglene i § 11-3 fjerde og femte avsnitt
- Men særregel i § 11-2 siste avsnitt:
  - «Alle medlemmer kan stille spørsmål til lederen, også om saker som ikke står på saklisten.»
- En lovfestet rett som ikke kan begrenses, heller ikke ved kommunalt reglement etter § 11-2
- I utgangspunktet bare en rett til å stille et spørsmål uten å ha varslet dette på forhånd, ikke til å åpne debatt eller forlange svar fra andre enn møteleder der og da.
- Det kan vedtas reglementsbestemmelser om en mer inngående behandling av fremsatte spørsmål, typisk ved en tidsfrist for forhåndsinnmeldte spørsmål («interpellasjoner») som gir rett til en mer utførlig og forberedt redegjørelse også fra administrasjonen, og eventuelt også gi regler om rett til tilleggsspørsmål, og om kort debatt i møtet om saken mm.
- Men den folkevalgte behøver ikke forholde seg til slike regler, men kan i stedet nøye seg med å presentere et spørsmål og få så mye svar som møteleder kan og vil gi der og da.