Kommunal- og
distriktsdepartementet

Veileder

Saksbehandling i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner

En veileder til kommuneloven 2018

Innhold

1 Innledning 5
2 Før møte i et folkevalgte organ 7
2.1 Må det være et møte? Møteprinsippet 7
2.2 Når skal det være møte? 8
2.2.1 Beslutning om møte 8
2.2.2 Avlysning av møte 10
2.3 Hvor skal møtet være? 10
2.3.1 Frihet til å fastsette møtested 10
2.3.2 Fjernmøter 10
2.4 Hva skal behandles i møtet? 12
2.4.1 Krav om saksliste 12
2.4.2 Ulike typer saker – spesielt om interpellasjoner 13
2.5 Krav til kunngjøring mv. i forkant av møtet 14
2.5.1 Møter skal kunngjøres 14
2.5.2 Sakslisten og andre møtedokumenter skal være tilgjengelige 15
2.6 Hva sendes til de folkevalgte før møtet? 16
2.6.1 Innkalling til møte 16
2.6.2 Hvem skal få innkalling til møtet? 17
2.6.3 Utvidet innsynsrett for folkevalgte organer 18
2.7 Haster saken? 19
3 Under møte i et folkevalgt organ 20
3.1 Hvem leder møtet? 20

3.2 Møte og talerett ... 21
3.3 Hvilke saker skal behandles? ... 23
3.4 Retten til komme med forslag til vedtak ... 23
3.5 Retten til å stille spørsmål ... 24
3.6 Avstemninger ... 25
3.7 Opptak og overføring av lyd og bilde fra åpne møter ... 27
3.8 Møtebok ... 27
4 Hva skjer etter møtet i det folkevalgte organet? ... 28
5 Møteoffentlighet ... 29
5.1 Innledning ... 29
5.2 Hvilke organer gjelder reglene for? ... 30
5.3 Når gjelder reglene? (møteprinsippet) ... 31
5.3.1 Fellesmøter med flere organer ... 32
5.3.2 Budsjettmøter ... 32
5.3.3 Opplærings- og orienteringsmøter ... 33
5.3.4 "Politikermøter" ... 34
5.3.5 Særlig om organ i kommuner med parlamentarisk styreform ... 35
5.3.6 Selskapsstyring ... 36
5.3.7 Meklingsmøte etter plan- og bygningsloven ... 37
5.4 Lukking av møter ... 37
5.4.1 Hvordan skal organet lukke et møte? ... 37
5.4.2 Når skal eller kan et møte lukkes? ... 38
5.4.3 Plikt til å lukke møtet – ”skal vedta” ... 38
5.4.4 Adgang til å lukke møtet - ”kan vedta” ... 41
5.4.5 Hva må organet gjøre når et møte blir lukket? ... 44

5.4.6 Møteoffentlighet ved fjernmøter 44

5.4.7 Hvem kan være til stede på et lukket møte? 45

5.4.8 Kontrollutvalgsmedlemmer og revisors møterett 46

5.4.9 Særskilt møterett ved tillatelse 47

5.4.10 Kan en part være til stede når saken behandles i lukket møte? 47

5.4.11 Hvilken taushetsplikt gjelder for organets medlemmer når møtet lukkes? 48

5.4.12 Sammenhengen mellom dokumentoffentlighet og møteoffentlighet 48

5.5 Brudd på taushetsplikt ved feilaktig åpent møte eller uvedkommende til stede i et lukket møte 49

6 Habilitet 50

6.1 Hva er inhabilitet? 50

6.2 Inhabilitet etter forvaltningsloven 51

6.2.1 Innledning 51

6.2.2 Forvaltningsloven § 6 første ledd 52

6.2.3 Forvaltningsloven § 6 andre ledd - inhabilitet etter en skjønnsmessig vurdering 54

6.2.4 Unntak fra habilitetsreglene 57

6.3 Inhabilitet etter kommuneloven - folkevalgte 58

6.4 Hvordan avgjøres inhabilitet i folkevalgte organer? 59

6.5 Hva skjer når en folkevalgt er inhabil? 60

6.6 Fritak av personlige grunner 60

6.7 Når er en ansatt inhabil? 61

6.8 Kan hele kommunen være inhabil? 63

7 Hva skjer når saksbehandlingsreglene ikke er fulgt? 63

7.1 Må saken behandles på nytt? 63

7.2 Lovlighetskontroll av vedtak om møteoffentlighet og inhabilitet 65

7.3 Klage til Sivilombudet 66

Veileder om saksbehandling i folkevalgte organer

1 Innledning

Saksbehandling i folkevalgte organer og andre kommunale og fylkeskommunale organer foregår i formelle møter. Det er derfor en rekke regler som styrer organiseringen og gjennomføringen av disse møtene, som det er viktig å kjenne til både for de folkevalgte selv, for ansatte i kommunen og for de som er interessert i sakene som behandles i møter.

Saksbehandlingsregler for folkevalgte organer skal ivareta de særlige hensyn som er viktige for at folkevalgte organer og lokaldemokratiet skal fungere best mulig. For eksempel er det sentralt for en åpen og tillitsskapende kommune og for lokaldemokratiet at de folkevalgte behandler saker og treffer beslutninger i møter som er åpne, slik at innbyggerne, de politiske partiene, presse og andre skal kunne følge med. Kommuneloven har derfor særlige regler om saksbehandlingen i folkevalgte organer. Dette er regler som kommer i tillegg til de alminnelige bestemmelsene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. Reglene gjelder for alle kommuner og fylkeskommuner uavhengig av om de har valgt en parlamentarisk styreform eller har en ordinær styreform med formannskap.

Kommuneloven § 5-1 andre ledd definerer hva som regnes som folkevalgte organer etter kommuneloven, og § 5-2 lister opp «andre kommunale organer» som kan opprettes etter kommuneloven. Disse to bestemmelsene gir derfor en oversikt over hvilke organer de folkevalgte kan opprette, og dermed også hvilke organer som saksbehandlingsreglene gjelder for. Etter § 5-2 tredje ledd gjelder de samme bestemmelsene i loven for organer opprettet etter § 5-2, som for folkevalgte organer.

Boks 1.1 Formannskap og parlamentarisme

Etter kommuneloven kan kommuner og fylkeskommuner velge mellom to overordnede styringsmodeller. Formannskapsmodellen er den modellen som har eksistert lengst, og som er ment å passe for alle kommuner. Etter en forsøksperiode ble parlamentarismemodellen innført som en alternativ styringsmodell i kommuneloven av 1992. Denne modellen er beregnet på, og mest egnet for, større kommuner.

I *formannskapsmodellen* skal det etableres et formannskap som er det sentrale styringsorganet ved siden av kommunestyret. Formannskapet skal blant annet behandle økonomiplanen og årsbudsjettet og innstille til kommunestyret i disse sakene. Det er også et skarpt og prinsipielt skille mellom de folkevalgte og administrasjonen i kommuner styrt etter denne modellen. Administrasjonen blir ledet av en ansatt administrasjonssjef som ikke er folkevalgt. Formannskapet og andre folkevalgte organer blir forholdsmessig sammensatt etter partienes oppslutning i kommunestyret. Modellen har tradisjonelt blitt ansett for å være konsensusorientert fordi den legger til rette for dialog og kompromisser på tvers av partiene.

I *parlamentarisk styrte kommuner* blir det etablert et nytt folkevalgt organ, kommunerådet, i stedet for formannskapet. Kommunerådet overtar formannskapets oppgaver og myndighet. Det politiske ansvaret tydeliggjøres ved at man har et kommuneråd med aktiv eller passiv støtte fra et flertall i kommunestyret. Modellen legger samtidig opp til mer folkevalgt kontroll over administrasjonen ved at ledelsen av administrasjonen legges til kommunerådet. Administrasjonssjefen i formannskapsmodellen blir erstattet av kommunerådet i en parlamentarisk modell.

Kommunal- og distriktsdepartementet ønsker med denne veilederen å gi et praktisk verktøy til alle som skal forholde seg til saksbehandling i folkevalgte organer. Veilederen omtaler de sentrale saksbehandlingsreglene som gjelder før, under og etter møter i organene. Veilederen er særlig tilpasset kommuner og fylkeskommuner som bruker formannskapsmodellen, men enkelte steder er det særskilt omtale av forhold som kun er relevant for parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner.

Når denne veilederen benytter begrepet *kommune* menes det både kommuner og fylkeskommuner, så lenge ikke annet er spesifisert. På samme måte betyr en henvisning til kommunestyret det samme som fylkestinget, og formannskap det samme som fylkesutvalg.

Denne veilederen tar opp i seg tidligere veiledning fra departementet om møteoffentlighet og habilitet. Disse temaene er nå omtalt i denne veilederens kapittel 5 og 6.

Departementet gir løpende tolkningsuttalelser til bestemmelsene i kommuneloven, som gir veiledning og informasjon om hvordan reglene skal forstås. Uttalelsene finnes på departementets nettsider; Kommunalrett - regjeringen.no.

Dette er første utgave av veilederen, og den vil kunne bli oppdatert og utvidet etter behov. Departementet tar gjerne imot innspill eller kommentarer til uklarheter eller mangler.

2 Før møte i et folkevalgte organ

2.1 Må det være et møte? Møteprinsippet

Når et folkevalgt organ behandler saker, skal det skje i formelle møter. Dette følger av møteprinsippet, som er nedfelt i kommuneloven § 11-2 første ledd. Kravet om at saksbehandlingen må foregå i møter gjelder både når det skal treffes vedtak og ved behandling av saker ellers. Det vil si at kravet også gjelder dersom organet bare skal drøfte eller orienteres om en sak. Prinsippet innebærer at folkevalgte organer er kollegiale organer, som behandler saker som et kollegium, og ikke fungerer på noen annen måte enn gjennom møter.

I noen tilfeller møtes folkevalgte organer uten at de behandler saker. Det kan for eksempel være at de får generell opplæring eller møtes for en sosial sammenkomst. I silke tilfeller gjelder ikke kravet til at det skal skje i formelt møte. Grensen for hva som må behandles i formelle møter og når folkevalgte kan møtes uten at det må være et formelt møte, er nærmere omtalt i kapittel 5.

Kommuneloven § 5-1 andre ledd § 5-2 lister opp hvilke organer som de folkevalgte kan opprette. Hvis en gruppe folkevalgte møtes for å behandle en sak, så skal det altså både skje i et formelt møte, og i et organ nevnt i § 5-1 eller § 5-2. Trer for eksempel alle gruppelederne i kommunestyret, eller formannskapet pluss gruppelederne for partiene som ikke er representert der, sammen for å behandle om en sak, er det altså i strid med

kommuneloven § 5-1, så lenge det ikke er opprettet et organ hvor disse folkevalgte er valgt inn som medlemmer (her vil et utvalg etter § 5-7 være mest aktuelt). Videre vil en slik behandling være i strid med regelen om at folkevalgte organer skal behandle saker og treffe vedtak i møter, jf. § 11-2.

Sivilombudet har i flere uttalelser omtalt møtebegrepet i kommuneloven og kravet til at folkevalgte i kommunene skal drive saksbehandling i møter.[1] Sivilombudet har blant annet gitt utrykk for at

> «spørsmålet om hva som må karakteriseres som et møte i lovens forstand, må bestemmes ut fra hensikten med møtet og i lys av formålet med lovens bestemmelse om åpne dører. En sammenkomst i et folkevalgt organ vil være et møte i lovens forstand når det er fastsatt på forhånd at medlemmene av organet skal tre sammen som folkevalgt organ 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.»

En sammenkomst i et folkevalgt organ som ikke er betegnet som et formelt møte og der saksbehandlingsreglene for møter ikke er fulgt, kan altså likevel, på bakgrunn av intensjonen med og innholdet i sammenkomsten, blir vurdert å være et formelt møte, som skulle ha fulgt saksbehandlingsreglene for møter. Slike situasjoner er omtalt mer i kapittel 5.

2.2 Når skal det være møte?

2.2.1 Beslutning om møte

Det kan vedtas at det skal være et møte i et folkevalgt organ på tre ulike måter, jf. § 11-2 andre ledd. For det første kan organet selv eller kommunestyret bestemme at det skal være møte. Dette skjer som regel ved at organet vedtar en møteplan for det neste året eller halvåret. Kommunestyret kan også bestemme at et organ skal møtes, og det kan være for å drøfte en konkret sak.

Den andre måten det kan bestemmes at organet skal ha et møte, er hvis organets leder "finner det nødvendig". Det kan være fordi det har dukket opp en konkret sak som organet må behandle uten at det er planlagt et nytt møte, eller at det neste møtet er

---

[1] Se blant annet uttalelse i sak 2010/2939 (Møtebegrepet i kommuneloven - Sivilombudet).

lenge til. Det kan også være fordi lederen bare ønsker å drøfte en sak eller et spørsmål med medlemmene, uten at organet skal fatte vedtak i saken.

For det tredje kan minst en tredjedel av organets faste medlemmer (ikke varamedlemmer) kreve at organet skal ha et møte, se § 11-2 andre ledd bokstav c. Bakgrunnen vil normalt være for å drøfte en konkret sak, og regelen må ses i sammenheng med retten etter § 11-3 første ledd, til å kreve at en sak kommer på sakslisten til neste, allerede planlagte, møte. Det må i utgangspunktet være opp til gruppen som krever et møte å avgjøre om de ønsker å ha et eget møte, eller om saken skal på sakslisten for neste ordinære møte. Det er de vanlige saksbehandlingsreglene som gjelder for et slikt møte. Det innebærer blant annet at det er organet leder som setter opp saksliste for møte og at innkalling, saksliste og dokumentene i sakene skal sendes til medlemmene med rimelig varsel. Dette får betydning for når møtet kan avholdes, og at det sjelden kan kreves at et møte avholdes «med en gang».

Kommuneloven har ingen generelle regler om når og på hvilket tidspunkt det skal være møter. Det finnes imidlertid enkelte særskilte regler, som for eksempel at det konstituerende møtet i nyvalgte kommunestyrer må være innen utgangen av oktober måned, jf. § 7-1 første ledd. Det er også regler om at enkelte vedtak må treffes innen angitte frister, men så lenge fristene overholdes stilles det ikke krav til når vedtaksorganet skal møtes. Loven bestemmer heller ingenting om møtene skal være på dag- eller kveldstid, dette er opp til kommunene å avgjøre. Dersom møtene er på dagtid, er det viktig å huske på at § 8-2 gir arbeidstakere krav på fri for å delta i møter i folkevalgte organer.

Departementet har avgitt en tolkningsuttalelse om hvorvidt kommunene plikter å avholde møter i ulike folkevalgte organer på forskjellige tidspunkt, slik at innbyggere og andre interesserte skal kunne følge alle møtene, siden det følger av § 11-5 at alle har rett til å være til stede i møter i folkevalgte organer. [2] Spørsmålet er ikke direkte regulert i loven eller i andre rettskilder. Departementet så at det kunne være uheldig for innbyggere som ønsket å følge flere møter at de ble avholdt samtidig. Men pekte videre på at det er mange hensyn kommunene må ta når den planlegger møter, og mente det

[2] Se sak 22/4255-2, § 11-5: Møteoffentlighet – tidspunkt for møter i folkevalgte organer - regjeringen.no

ikke var holdepunkter for å tolke § 11-5 slik at den innebærer en plikt for kommunene til å holde møtene på ulike tidspunkt.

2.2.2 Avlysning av møte

Av ulike grunner kan det være ønskelig å avlyse et møte som er bestemt at skal avholdes. Dette kan for eksempel være fordi det ikke er noen saker som er klare for behandling. Selv om organets leder mener det ikke er noen konkrete saker til behandling, kan det være problematisk at lederen alene vedtar å avlyse et møte som er berammet av hele organet. Til tross for at det ikke er enkeltsaker som er meldt inn og som er klare for behandling, kan det være medlemmene har spørsmål de ønsker å stille til lederen (jf. § 11-2 fjerde ledd), eller har nye saker de ønsker å ta opp i møtet (jf. § 11-3 femte ledd). Organets leder kan derfor ikke avlyse et møte som er berammet av organet.

Det er også klart at organets leder ikke kan avlyse et møte som 1/3 av organets medlemmer krever etter § 11-2 andre ledd bokstav c. Dette kan heller ikke et flertall i organet. Hvis organets leder har innkalt til et møte etter § 11-2 andre ledd bokstav b, og begrunnelsen for innkallingen bortfaller, må lederen imidlertid alene kunne avlyse dette møtet. Tommelfingerregelen er at det er den eller de som er med på å vedta at det aktuelle møtet skal avholdes, som også kan vedta at det skal avlyses. Så lenge et møte ikke er avlyst på lovlig eller korrekt måte, så skal det avholdes.

2.3 Hvor skal møtet være?

2.3.1 Frihet til å fastsette møtested

Loven har ingen bestemmelser om hvor møter i folkevalgte organ skal avholdes. Det er derfor adgang til å ha møtene et annet sted enn i rådhuset, og møter kan også avholdes utenfor kommunens grenser. Av hensyn til kravet til møteoffentlighet må det likevel oppstilles et vilkår om at møtet må holdes på en slik måte at retten til å være til stede i møtet ivaretas i praksis. Hvis for eksempel et formannskap fra en kommune i Nordland har et møte på fergen mellom Kristiansand og Hirtshals, eller fylkesutvalget i Agder har heldags budsjettmøte i Kirkenes samtidig med et seminar, så kan slike møter vurderes å være i strid med allmenhetens rett til å være til stede i møtene.

2.3.2 Fjernmøter

Kommuneloven § 11-7 gir en vid adgang for kommunestyret til å beslutte at folkevalgte organer kan avholde møter som fjernmøter. Fjernmøte innebærer at deltakerne ikke

sitter i samme lokale, men at de via tekniske hjelpemidler likevel kan se, høre og kommunisere med hverandre. Så lenge minst ett medlem ikke er fysisk sammen med de øvrige medlemmene, men følger møtet via tekniske hjelpemidler, er møtet et fjernmøte. Det er ingenting i veien for at enkelte representanter deltar digitalt mens resten av organets medlemmer sitter fysisk samlet i et møtelokale. Velger kommunen denne løsningen, er det imidlertid ikke et alminnelig (fysisk) møte i kommunelovens forstand, men et fjernmøte etter lovens § 11-7.

I digitale møter skal deltakerne kunne se, høre og kommunisere med hverandre. Departementet har i tolkningsuttalelse uttalt at det ikke er krav om at alle møtedeltakerne har kamera på og dermed synes under hele møtet.[3]

Dersom et folkevalgt organ skal kunne vedta at et møte skal være fjernmøte, må kommunestyret ha gjort vedtak som åpner for det. Kommunestyret kan for eksempel gjøre slikt vedtak som del av reglementet for saksbehandling i folkevalgte organer som det skal fastsette etter § 11-12.

Det er ingen generell begrensning i de folkevalgte organenes adgang til å behandle sine saker i fjernmøte. Det er imidlertid enkelte typer saker som etter sin art ikke kan behandles i fjernmøter. Saker som skal behandles bak lukkede dører etter § 11-5 andre ledd, det vil si når det skal behandles en sak om en arbeidstakers tjenstlige forhold eller en sak som inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, kan ikke behandles i fjernmøter. Bakgrunnen er at det i fjernmøter er vanskeligere å kontrollere at uvedkommende ikke får tilgang til taushetsbelagt informasjon enn hva som er tilfelle for fysiske møter.

Møter som vedtas lukket etter reglene i § 11-5 tredje ledd kan derimot være fjernmøter. Disse møtene lukkes fordi hensynet til personvern eller tungtveiende offentlige interesser krever det, og det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt fra innsyn etter offentlighetsloven hvis de hadde stått i et dokument. Lovgiver vurderte her skadepotensiale ved at uvedkommende får tilgang til opplysninger som omtales i disse møtene som lavere enn hva som er tilfelle for taushetsbelagt

[3] Se sak 21/953, § 11-7: Fjernmøte - regjeringen.no.

informasjon, og at de ikke veide opp for ulempene det kan medføre at man ikke kan ha fjernmøter om slike saker.

Selv om møtet er et fjernmøte, gjelder alle de vanlige saksbehandlingsreglene. Det betyr at kommunen blant annet må sørge for at møtet kunngjøres og at kravet til åpent møte som allmennheten kan følge, blir ivaretatt. Dette kan for eksempel løses ved å strømme møtet med lyd og bilde på kommunens nettside. Dersom en stor gruppe folkevalgte er samlet på rådhuset, vil det også være mulig at publikum kan være til stede i det rommet, samtidig som enkelte av de folkevalgte deltar digitalt.

2.4 Hva skal behandles i møtet?

2.4.1 Krav om saksliste

Kommuneloven § 11-3 fastsetter at det skal settes opp en saksliste for hvert enkelt møte. Det er i utgangspunktet organets leder som bestemmer hvilke saker som skal behandles i neste møte, hvilket betyr at det er ordføreren som setter opp sakslisten for kommunestyret. I tillegg kan minst 1/3 av organets medlemmer kreve at en sak settes på sakslisten til det neste møtet.

I parlamentarisk styrte kommuner er det en spesiell regel i § 10-9 som gir et medlem av kommunestyret rett til å fremme forslag for kommunestyret. Dette innebærer at hvert enkelt medlem kan få en sak på sakslisten til neste møte. I kommuner som styres etter formannskapsmodellen har ikke de enkelte kommunestyremedlemmene en tilsvarende rett.

Når en sak først har kommet på den utsendte sakslisten, kan ikke møtelederen ta den av listen igjen eller si under møtet at saken likevel ikke skal behandles. Dersom møtelederen eller organet av ulike grunner ikke ønsker å realitetsbehandle saken og treffe vedtak i saken, så må det fremmes et utsettelsesforslag, jf. § 11-3 fjerde ledd. Utsettelse avgjøres med vanlig flertallsavgjørelse.

§ 11-3 femte ledd åpner for at organet også kan fatte vedtak i en sak som ikke er oppført på sakslisten. Vilkåret er at verken møtelederen eller minst 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg det. Tilsvarende gjelder i saker hvor saksdokumentene ikke er sendt ut sammen med innkallingen. Det er derfor viktig at møteleder og de folkevalgte vet at de har mulighet til å motsette seg behandling av en sak dersom den ikke står på sakslisten, eller der saksdokumentene ikke er sendt ut sammen med denne. Se også kapittel 3.3 hvor dette er omtalt nærmere.

2.4.2 Ulike typer saker – spesielt om interpellasjoner

Siden det er den utsendte sakslisten som i hovedsak styrer hvilke saker som behandles i møtet, er det viktig å være bevisst hvordan sakene omtales og betegnes der. Det er en fordel om sakslisten klargjør om den aktuelle saken er en orienteringssak, et spørsmål, en interpellasjon, en vedtakssak eller noe annet. Disse ulike sakstypene er ikke definert eller særskilt regulert i kommuneloven, men hva saken er omtalt som i sakslisten vil likevel ha betydning for hvordan saken skal behandles i møtet.

Med «orienteringssak» menes saker der organet skal orienteres om en sak uten at det skal fattes noe vedtak. Rene orienteringer til organets medlemmer skal også gis i møter, og ikke for eksempel i en form for "formøte". Kravet i § 11-2 første ledd om at alle saker skal behandles i møter omfatter også orientering om saker. Generell opplæring o.l. er det ikke krav om at behandles i møte, se omtale i kapittel 5.

Er saken et «spørsmål» eller en «interpellasjon», skal det heller ikke fattes vedtak. En interpellasjon er en form for forhåndsinnmeldt og grunngitt spørsmål som skal besvares i et møte, og hvor det er en påfølgende kort debatt i etterkant av det første svaret. Alle medlemmer har rett til å stille spørsmål til lederen i et organ (for eksempel ordføreren i kommunestyret), jf. § 11-2 fjerde ledd, og dette kan gjøres i form av en interpellasjon. Spørsmål og interpellasjoner er også omtalt i punkt 3.5.

Interpellasjoner er ikke særskilt nevnt i kommuneloven, men sakstypen er kjent fra Stortinget og er der regulert i Stortingets forretningsorden § 68. Det framgår her at det ikke kan framsettes forslag til vedtak i tilknytning til behandlingen av en interpellasjon. Departementet mener det samme skal gjelde der kommuner velger å bruke interpellasjonsinstituttet, det vil si at det ikke skal fattes vedtak som del av behandling av en interpellasjon.

Dersom det er meldt inn en interpellasjon til et møte, er det derfor viktig å avklare om dette rent faktisk er en interpellasjon med kun spørsmål og svar, eller om det faktisk er ønske om at det voteres over et vedtak. Sistnevnte er nemlig noe annet enn en interpellasjon, det skal regnes som en «vanlig» sak og behandles deretter. Det vil blant annet si at det er opp til møtelederen eller minst 1/3 av medlemmene om saken skal på sakslisten eller ikke. Hvis det som omtales som en interpellasjon inneholder et forslag til vedtak, så har ikke enkeltmedlemmet av organet krav på at den settes opp på sakslisten.

Er det en interpellasjon, med kun spørsmål som skal besvares, og det er satt opp slik i sakslisten, men det fremmes forslag til vedtak under møtet, skal dette forslaget behandles etter § 11-3 femte ledd, som en ny sak. Det vil si at saken kan behandles og

vedtak kan fattes, men møtelederen eller 1/3 av de møtende medlemmene kan motsette seg at det fattes vedtak i saken.

Mer utfyllende omtale av disse ulike situasjonene finnes i departementets generelle tolkningsuttalelse om bruk av interpellasjoner.[4]

Settes saken opp som en «vedtakssak» på sakslisten, legges det opp til at organet skal fatte vedtak under møtet.

2.5 Krav til kunngjøring mv. i forkant av møtet

2.5.1 Møter skal kunngjøres

Det følger av § 11-3 andre ledd at møter i folkevalgte organer skal "kunngjøres på hensiktsmessig måte". På den måten blir innbyggere og andre kjent med når og hvor de folkevalgte skal møtes. Dersom organet skal avholde et fjernmøte etter reglene i § 11-7, skal også dette kunngjøres på vanlig måte.

Loven stiller ikke detaljerte krav til kunngjøringen, det viktigste er at det kommer fram når og hvor møtet skal holdes. Måten møtet kunngjøres på, må være slik at det er grunn til å tro at kunngjøringen når ut til innbyggerne i kommunen i rimelig tid før møtet skal avholdes. Dette kan gjøres på flere ulike måter, og det er ikke noe krav om at det må annonseres i lokalpressen. Det avgjørende for om lovens krav er oppfylt er at innbyggerne ikke må gjøre særlige anstrengelser for å finne ut av møtetid og møtested.

Selv om det er på det rene at møtet vil eller mest sannsynlig vil bli lukket, for eksempel som følge av at det kun er én sak om en ansatts tjenstlige forhold på agendaen, følger det av loven at møtet skal kunngjøres på vanlig måte, og at det skal foreligge en saksliste som er tilgjengelig for allmenheten. Bakgrunnen er at det vurderes som en verdi i seg selv å vite at det folkevalgte organet skal avholde et møte, selv om det vil bli lukket. Dessuten skal avstemningen om lukkingen alltid foregå for åpne dører, hvor altså allmenheten og pressen kan være til stede. I tillegg kan det i henhold til § 11-3 femte ledd bli behandling av andre saker enn de som er oppført på den utsendte sakslisten, og dette kan være saker som skal behandles i åpent møte.

---

[4] Se sak datert 19.08.202: *Når et spørsmål bare skal være et spørsmål – om interpellasjoner i kommunene - regjeringen.no*.

2.5.2 Sakslisten og andre møtedokumenter skal være tilgjengelige

Reglene om kunngjøring av møter skal sørge for at innbyggerne får vite når de folkevalgte skal møtes. For å vurdere om man ønsker å være til stede på møtet må man også vite hvilke saker de folkevalgte faktisk skal behandle. § 11-3 tredje ledd slår derfor fast at sakslisten til møter og andre møtedokumenter som ikke er unntatt offentlighet, skal være tilgjengelige for allmenheten.[5] Ved at møtedokumentene er offentlige kan innbyggerne ta stilling til om de har en interesse i sakene som skal behandles. Det er også ansett som et viktig hensyn at sakslisten er offentlig så pressen kan få kjennskap til hvilke saker som er til behandling i de ulike organene.

Det er lederen av et folkevalgt organ som setter opp saksliste for hvert møte, jf. § 11-3 første ledd. Kravet til å offentliggjøre dokumentene gjelder for alle møter i folkevalgte organ, også de som trolig skal holdes for lukkede dører. I slik saker vil det derimot ofte kunne være dokumenter som er unntatt offentlighet. Det avgjørende for om dokumentene skal publiseres, er om dokumentene i seg selv er unntatt offentlighet etter offentlighetsloven (offl), herunder om det foreligger taushetsbelagte opplysninger som skal unntas etter lovens § 13, jf. forvaltningsloven (fvl) § 13. Det betyr at allmennheten ikke får tilgang til saksfremlegg og vedlegg som er unntatt offentlighet. Taushetsplikten vil også kunne få betydning for innholdet på selve sakslisten, ved at taushetsbelagte opplysninger ikke tas med i denne.

Ved vurderingen av hvilke dokumenter som skal gjøres tilgjengelige, må kommunene særlig se hen til de særlige bestemmelsene om dokumenter som sendes til behandling i folkevalgte organ i offl § 16. Det følger av denne bestemmelsen at saklister og saksfremlegg med vedlegg til møter i folkevalgte organ ikke kan unntas offentlighet etter bestemmelsene i offl §§ 14 og 15, det vil si at det er dokumenter som er utarbeidet for intern saksbehandling eller det er dokument som er innhentet utenfra for den interne saksbehandlingen. Det kan derimot gjøres unntak etter de øvrige bestemmelsene i

---

[5] Kravet gjelder ikke for saksliste og saksframlegg med vedlegg til forberedende møter i kommuneråd og fylkesråd, jf. offentlighetsloven § 16 første ledd tredje punktum. Forberedende møter i kommuneråd og fylkesråd er møter der rådet ikke skal treffe vedtak eller legge fram innstilling. Regelen har sammenheng med at kommuneråd og fylkesråd selv bestemmer om et møte i rådet skal være lukket, jf. kommuneloven § 11-5 fjerde ledd. Formålet bak reglene er å bidra til at rådene kan bruke forberedende møter til fortrolige drøftelser.

offentlighetsloven dersom vilkårene etter den aktuelle bestemmelsen er oppfylt. Dokumenter kan derfor unntas etter for eksempel §§ 5, 23 og 25. For mer informasjon om unntakshjemlene i offentlighetsloven se Justis- og beredskapsdepartementets *Rettleiar til offentleglova*.

Når det gjelder innstillingen til kommunens årsbudsjett med forslag til vedtak, følger det av kommuneloven § 14-3 fjerde ledd at innstillingen skal ligge ute til offentlig ettersyn i minst 14 dager før behandling i kommunestyret. Det betyr ikke at dokumentene ikke kan være offentlige før det, loven oppstiller bare er minimumskrav.

Loven angir ingen eksakt frist for når dokumentene skal være offentlige, men sett i lys av formålet med bestemmelsen må dokumentene publiseres på en måte og et tidspunkt som legger til rette for at allmenheten kan følge møtene. Normalt offentliggjøres dokumentene når de sendes til de folkevalgte, se omtale under. Fra dette tidspunktet følger det dessuten av offl § 16 at dokumentene som hovedregel er offentlige, og at de som ber om det skal få innsyn i dokumentene.

2.6 Hva sendes til de folkevalgte før møtet?

2.6.1 Innkalling til møte

Organets medlemmer skal motta innkalling til møte "med rimelig varsel", jf. § 11-3 første ledd andre punktum. Hva som er rimelig varsel følger ikke direkte av loven, men det må legges til grunn at én ukes tid normalt er tilstrekkelig. Dette er imidlertid bare en «tommelfingerregel». Det gjelder andre frister for enkelte møter: for innkalling til det konstituerende møtet i kommunestyret skal medlemmene kalles inn med minst 14 dagers varsel, jf. § 7-1 første ledd andre punktum, og ved hastefjernmøter kan medlemmene kalles inn til møte med kortere frist enn etter ordinære regler, jf. § 11-8 tredje ledd første punktum. I forarbeidene til loven framgår det dessuten at varslet må avpasses etter organet, saksmengde mv., slik at det både kan være tale om at det er behov for færre eller flere dagers varsel enn en uke. [6]

Det følger av § 11-3 første ledd tredje punktum at innkallingen til møtet skal inneholde liste over de sakene som skal behandles og "dokumentene i saken". Dette er alle relevante dokumenter de folkevalgte har behov for når de skal behandle de aktuelle

[6] Ot.prp.nr. 42 (1991–1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), merknad til § 32, side 284.

sakene. Det vil ofte være administrasjonen og kommunedirektøren som har stor påvirkning på hvilke dokumenter som skal sendes ut, ettersom kommunedirektøren har et selvstendig ansvar for å påse at sakene som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, og at utredningen gir et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Det må være mulig å ettersende dokumenter som ikke fulgte med innkallingen til møtet, eller å sende ut en revidert saksliste med nye saker og nye dokumenter i forkant av møtet, men også dette må sendes med rimelig varsel.

Dersom dokumentene i en sak på sakslisten ikke er sendt ut sammen med innkallingen, kan organet fatte vedtak i saken hvis ikke møtelederen eller 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg det, jf. § 11-3 femte ledd andre punktum. På tilsvarende måte kan et organ også fatte vedtak i en sak som ikke er oppført på sakslisten, hvis ikke møtelederen eller 1/3 av de møtende medlemmene motsetter seg det, jf. § 11-3 femte ledd første punktum. Et folkevalgt organ kan dessuten med alminnelig flertall vedta å utsette realitetsbehandlingen av en sak som er oppført på den utsendte sakslisten, jf. § 11-5 fjerde ledd.

2.6.2 Hvem skal få innkalling til møtet?

Innkalling skal sendes til organets medlemmer, jf. § 11-3 første ledd andre setning. Medlemmer av folkevalgte organer plikter å delta i organets møter hvis de ikke har gyldig forfall, jf. § 8-1 første ledd. Loven fastsetter ikke hva som er gyldig forfall, men det kan blant annet være sykdom og (sterke) velferdsgrunner. Kommunen kan gi regler om hva som er gyldig forfall i sitt reglement for saksbehandling i folkevalgte organer i henhold til § 11-12. Gjentatt brudd på møteplikt kan i ytterste konsekvens være straffbart etter straffeloven og gi grunnlag for suspensjon etter kommuneloven § 7-12.

Ved meldt forfall fra et medlem skal innkalling sendes til et varamedlem, jf. § 7-10. Varamedlemmet skal kalles inn fra den gruppen det er forfall. Varamedlemmer skal så langt som mulig kalles inn i den nummerordenen de er valgt. Med «gruppe» er her ment den gruppe eller parti som gikk sammen om å stille en felles liste ved valget til det aktuelle organet. Det kan bety at dersom flere partier går sammen og lager en felles liste ved for eksempel valget til formannskapet, så vil varamedlemmet kunne komme fra et annet parti enn medlemmer som har forfall. Ved innkalling av varamedlemmer skal det ikke sees hen til kjønnsbalansen i organet.

2.6.3 Utvidet innsynsrett for folkevalgte organer

Kommuneloven § 11-13 gir folkevalgte organer rett til innsyn i dokumenter som strekker seg lenger enn det som følger av de generelle reglene om innsyn i offentlighetsloven. Begrunnelsene for dette er blant annet at folkevalgte organer må kunne få kjennskap til alle opplysninger de vurderer som relevante i saker de skal behandle. Videre har organene, og i særdeleshet kommunestyret, en tilsynsfunksjon og rollen som øverste myndighet i kommunen.

Regelen innebærer at organet, etter å ha stilt krav om det, også kan få innsyn blant annet i taushetsbelagte opplysninger. Retten oppstår fra det tidspunktet saken som dokumentene tilhører er sendt til behandling i organet. Medlemmene i organet skal etter § 11-13 første ledd få tilsendt dokumenter i sakene de skal behandle, det er altså primært når organet mener de trenger dokumenter utover dette, at innsynsretten blir aktuell. Dersom organet ser behov for innsyn i dokumenter i saker som blir avgjort av administrasjonen, oppstår innsynsretten fra det tidspunktet saken er ferdigbehandlet.

En viktig avgrensning i bestemmelsen er at den gjelder *organets* innsynsrett. Der den enkelte folkevalgte ønsker innsyn i kommunens dokumenter, gjelder som utgangspunkt de generelle reglene i offentlighetsloven.

Kommunestyret har rett til innsyn i alle kommunale saksdokumenter, mens andre folkevalgte organer har rett til innsyn i saksdokumenter som omhandler de delene av kommunens virksomhet som ligger innenfor dette organets virkeområde, se § 11-13 første ledd.

Det må treffes et formelt vedtak i organet for at innsynsretten oppstår. Organets innsynskrav avgjøres med minst tre stemmer, eller med flertallet av de avgitte stemmene. Dette innebærer at der organet har så mange medlemmer at tre stemmer ikke utgjør et flertall, er det tilstrekkelig at minst tre av organets medlemmer krever innsyn. I utvalg som er mindre enn det, er det tilstrekkelig at flertallet av medlemmene krever innsyn.

§ 11-13 andre ledd gir særlige regler for når organet ønsker innsyn i saksdokumenter som gir kunnskap om opplysninger som er taushetsbelagte. Hensynet bak bestemmelsen er å redusere spredningen av taushetsbelagte opplysninger. Innsyn kan i slike tilfeller bare gis der det er nødvendig for behandlingen av en konkret sak. Videre må forvaltningsloven § 13 b første ledd kunne benyttes som hjemmel for å gjøre unntak fra taushetsplikten. Avgjørelser om innsyn i denne typen dokumenter må i tillegg treffes med flertallet av de avgitte stemmene i organet.

2.7 Haster saken?

Etter kommuneloven § 11-8 første ledd kan kommunestyret selv gi blant annet formannskapet, et utvalg eller ordføreren en såkalt *hastekompetanse* eller *hastefullmakt*. Dette betyr at organene eller ordføreren kan få myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle ha vært avgjort av et annet organ, når det er nødvendig å treffe det aktuelle vedtaket så raskt at det ikke er tid til å kalle inn organet som egentlig skulle ha avgjort saken. Det er i hovedsak opp til kommunene å avgjøre når kravet til nødvendighet er oppfylt, men departementet gir i forarbeidene til kommuneloven utrykk for at «det skal noe til før en hastefullmakt kan benyttes».[7]

Det kan gis slik hastefullmakt for alle typer saker, inkludert saker som skulle vært avgjort av "kommunestyret selv". Melding om vedtak som er truffet på bakgrunn av hastefullmakt skal legges fram i det neste møte i det organet som skulle ha behandlet saken i en normalsituasjon.

Siden kommunestyret kan vedta at alle organer kan ha fjernmøter, bør det vurderes om det "riktige" organet heller kan kalle inn til et fjernmøte for å behandle den aktuelle saken, enn at saken vedtas behandlet av et annet organ etter hastefullmakt. Departementet gir i forarbeidene uttrykk for at kommunene i størst mulig grad bør vurdere om det er mulig å treffe en avgjørelse i et fjernmøte, framfor at saken behandles etter reglene om hastesaker.

En annen mulighet for å behandle saker som haster, er at lederen av et organ beslutter at saken skal behandles i et «hastefjernmøte» eller ved skriftlig saksbehandling, se § 11-8 andre ledd. Vilkårene for slik behandling er at det er påkrevd å avgjøre saken før neste møte, og det enten ikke er tid til å ha et ekstraordinært møte, eller saken ikke er så viktig at et ekstraordinært møte anses som nødvendig.

Hastefjernmøte betyr at det kalles inn til et fjernmøte med kortere frister enn de vanlige reglene. Dersom noen er uenig i fremgangsmåten, kan 1/3 av organets medlemmer kreve at saken utsettes til et ordinært møte. Et slikt ordinært møte kan fremdeles være et fjernmøte, men innkallingen skal følge de vanlige reglene.

---

[7] Prop. 46 L (2017–2018) pkt. 17.4.9, side 159.

Dersom vilkårene for hastefjernmøte er oppfylt, kan det også kalles inn til hastefjernmøte uten at kommunestyret har gitt organet adgang til fjernmøter etter §11-7 første ledd.

Skriftlig saksbehandling skjer ved at sakens dokumenter med forslag til vedtak sendes samtidig til alle organets medlemmer, se § 11-8 fjerde ledd. For at organet skal kunne treffe vedtak, må samtlige av medlemmene både slutte seg til at vedtaket treffes etter skriftlig saksbehandling, og til det fremlagte forslaget. Det kreves altså enstemmighet både om saksbehandlingsmåten og det materielle innholdet i forslaget. Ved skriftlig saksbehandling er det ikke adgang til å fremsette alternative forslag, og dersom noen er uenige i innholdet i forslaget til vedtak, kan det ikke vedtas. Forutsatt at vilkårene er oppfylt, kan lederen i slike situasjoner prøve på nytt med et revidert forslag til vedtak, som også må behandles etter bestemmelsene i § 11-8 fjerde ledd.

Ut over det som følger av § 11-8, vil de vanlige saksbehandlingsreglene gjelder for slike hastesaker som er beskrevet her.

3 Under møte i et folkevalgt organ

3.1 Hvem leder møtet?

Det følger av § 11-2 tredje ledd at møter i folkevalgte organer skal ledes av organets leder eller nestleder. Dersom begge disse har forfall, så skal det velges en særskilt møteleder ved flertallsvalg. Å være møteleder innebærer å styre debatten og ordskiftet, men man gis også visse rettigheter. Som møteleder kan vedkommende for eksempel avvise at det fattes vedtak i en sak som ikke er på sakslisten, se § 11-3 femte ledd.

Utover retten til å stille spørsmål, som fremgår av § 11-2 fjerde ledd, sier loven lite om organiseringen av debatten i møtet. Det vil derfor i stor grad være opp til kommunen selv å bestemme hvordan den ønsker at debattene skal gjennomføres. Etter § 11-12 skal kommunestyret fastsette et reglement med nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer. Reglementet må vedtas av kommunestyret, men det er ingenting i veien for at det vedtas ulike regler for ulike organer. Slike regler kan for eksempel regulere taletid og gjennomføring av debatter i organet. Kommunestyret kan ikke vedta reglement som begrenser de folkevalgtes rettigheter eller på annen måte strider med saksbehandlingsreglene i kommuneloven.

3.2 Møte og talerett

Medlemmer av kommunale folkevalgte organer har både rett og plikt til å delta i organets møter hvis de ikke har gyldig forfall. Gyldig forfall er nærmere omtalt i punkt 2.6.2. § 8-1 andre ledd slår fast at medlemmer av et kommunalt folkevalgt organ har møte-, tale- og forslagsrett i organets møter. Kommuneloven § 8-1 tredje ledd slår fast at medlemmer som er til stede i et møte har stemmeplikt. Stemmeplikten innebærer også en tilsvarende *rett* til å stemme.

Det er *medlemmer* av folkevalgte organer som har møte-, tale- og forslagsrett etter kommuneloven § 8-1. Departementet legger til grunn at det med *medlemmer* menes faste medlemmer av organet. Varamedlemmer som møter i organet på grunn av forfall og valgte settemedlemmer, har samme rettigheter og plikter som faste medlemmer.

§ 8-1 andre ledd bestemmer at det ikke kan gis møte-, tale- og forslagsrett til andre enn organets medlemmer, hvis ikke noe annet følger av lov. Det finnes noen bestemmelser i kommuneloven som gir andre enn organets faste medlemmer og møtende varamedlemmer møte- og talerett i visse tilfeller:

- Ordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer unntatt kommune- og fylkesråd og organer under dem, jf. § 6-1 tredje ledd. I kontrollutvalget har ordføreren bare møte- og talerett.
- Kommunedirektøren, har møte- og talerett i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget, jf. § 13-1 femte ledd. Etter bestemmelsen kan kommunedirektøren delegere til andre i administrasjonen å utøve denne retten på sine vegne.
- Representanter for de ansatte har møte- og talerett i folkevalgte organer når de behandler saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og kommunen som arbeidsgiver, jf. § 13-4 første ledd første punktum.
- For parlamentarisk styrte kommuner er det en egen bestemmelse i § 10-3 om møteplikt og møte- og talerett for lederen og medlemmene av rådet.
- Kommunestyret kan bestemme at medlemmer av eldrerådet, rådet for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsrådet eller annet medvirkningsorgan for ungdom skal få møte- og talerett i folkevalgte organer, jf. forskrift om medvirkningsordninger § 2 sjette ledd. Møte- og taleretten gjelder i saker som angår deres ansvarsområde.

- Kontrollutvalgets leder, eller ett av de andre medlemmene på lederens vegne, har møte- og talerett i kommunestyret eller fylkestinget når utvalgets saker skal behandles, jf. § 23-2 andre ledd.
- Oppdragsansvarlig revisor eller hans eller hennes stedfortreder har møte- og talerett i kontrollutvalgets møter, jf. § 24-3 første ledd.

Disse bestemmelsene definerer klart hvem som har møte-, tale- og forslagsrett og hvilke folkevalgte organer dette gjelder. Noen av bestemmelsene definerer også hva slags sakstype som skal behandles i et folkevalgt organ for at møte- og taleretten skal gjelde. Når andre har fått en lovbestemt rett til å møte og tale, kan ikke kommunestyret eller andre organer frata dem denne retten.

Bestemmelsen i 8-1 andre ledd om at det ikke kan gis møte-, tale- og forslagsrett til andre enn organets medlemmer hvis ikke noe annet følger av lov, gjelder også for folkevalgte som er medlemmer av andre folkevalgte organer i kommunen. De kan ikke få en alminnelig møte- og talerett i organer hvor de ikke er medlemmer, heller ikke ved behandling av bestemte sakstyper. Kommunens reglement etter kommuneloven §§ 5-13 og 11-12 kan ikke gå ut over det som følger av kommuneloven.

Kommuneloven er derimot ikke til hinder for at andre enn organets medlemmer kan få adgang til å uttale seg i enkeltsaker. Folkevalgte organer kan for eksempel invitere sakkyndige eller andre som har interesser i en sak til et møte, og i den sammenhengen gi vedkommende mulighet til holde et innlegg. Personer som får tilbud om å uttale seg i et møte, kan likevel ikke delta i organets ordinære ordveksling på samme måte som organets medlemmer eller andre med lovfestet talerett. Det kan ikke under noen omstendighet gis forslagsrett til andre enn dem som etter lov eller forskrift har eller kan få det. For eksempel er det ikke adgang til å gi forslagsrett til ungdomsråd og eldreråd, selv om disse kan gis møte- og talerett.

I en uttalelse fra 11. mai 2023[8] svarte departementet på spørsmål om ordførers møte- og talerett i kontrollutvalget etter kommuneloven § 6-1, også gjelder når kontrollutvalget skal behandle saker som angår utvalgets rolle som arbeidsgiver for kontrollutvalgssekretæren. Departementet vurderte at lovens ordlyd må legges til grunn, og at ordføreren dermed har møte- og talerett i kontrollutvalget uavhengig av hvilke saker som behandles. Departementet viste samtidig til at det likevel kan være

[8] Se sak 22/6165, § 6-1: Spørsmål om ordførers møte- og talerett i kontrollutvalget

nyttig at ordføreren og kontrollutvalget har dialog for å avklare behov og forventninger til ordførerens deltakelse.

3.3 Hvilke saker skal behandles?

Utgangspunktet er at alle saker som er på sakslisten skal behandles. Møtelederen har ingen myndighet til alene å bestemme at en sak ikke skal behandles hvis den er oppført på den utsendte sakslisten. Flertallet kan "trekke" sak i den forstand at det vedtas at saken ikke skal behandles selv om den er på sakslisten. Dette kan for eksempel være aktuelt dersom forholdet saken gjelder har bortfalt så saken ikke lenger er aktuell, eller den har løst seg på annen måte. Det bør som nevnt likevel treffes et vedtak om at den ikke behandles eller at det ikke treffes noen realitetsvedtak i saken.

Organet kan også med alminnelig flertall vedta å utsette behandlingen av en sak, jf. kommuneloven § 11-3 fjerde ledd. Dersom det kommer et utsettelsesforslag i en sak er det viktig at behandlingen av utsettelsesspørsmålet holdes atskilt fra behandlingen og diskusjonene i den underliggende saken. Utsettelsesforslag bør derfor komme tidlig i behandlingen av en sak, men utsettelse kan også vedtas når som helst før det treffes et realitetsvedtak. Flertallet kan altså vedta å utsette en sak som 1/3 av medlemmene har krevd skal stå på sakslisten til det aktuelle møte.

Det er også adgang til å behandle og treffe vedtak i saker som ikke er på sakslisten. I slike tilfeller kan imidlertid møtelederen eller minst 1/3 av de møtende medlemmene motsette seg at det treffes vedtak, se § 11-3 femte ledd første punktum. Dette er særlig begrunnet i at det kan være saker hvor det bør gjøres nærmere utredninger, og at det ikke skal kunne tvinges gjennom vedtak som verken medlemmene har hatt tid til å vurdere eller som administrasjonen har utredet. Møtelederen eller minst 1/3 av medlemmene kan likevel ikke forhindre at en sak drøftes eller at det tas avgjørelser om sakens videre behandling. De har kun en rett til å avskjære *realitetsvedtak* i saken, det vil si et vedtak om sakens innhold[9].

3.4 Retten til komme med forslag til vedtak

Som del av behandlingen av saker har alle medlemmer i organet rett til å komme med forslag til vedtak i sakene, se § 8-1 andre ledd. Det må imidlertid være en saklig

[9] Se Ot.prp. nr. 42 (1991–1992) side 285 om den tilsvarende bestemmelsen i forrige kommunelov.

sammenheng mellom forslaget til vedtak og saken som er til behandling. Dersom forslaget til vedtak ikke har en slik sammenheng, skal forslaget anses som en "ny sak", og dermed behandles etter § 11-3 femte ledd. Det betyr at forslaget kan behandles, men også at møtelederen eller 1/3 av de møtende medlemmene kan motsette seg at det treffes realitetsvedtak. Det er organet selv som må vurdere om et forslag har tilstrekkelig tilknytning til saken eller ikke.

Retten til å komme med forslag til vedtak ved behandlingen av en sak under møtet, er ikke det samme som retten til å få en sak på sakslisten. Det siste forholdet reguleres av § 11-3 første ledd.

Ordføreren har rett til å komme med forslag ved behandling av en sak, også i organer hvor ordføreren ikke er medlem, se § 6-1 tredje ledd.

3.5 Retten til å stille spørsmål

Det følger av § 11-2 fjerde ledd at alle medlemmer i det folkevalgte organet kan stille spørsmål til lederen. Det kan også være om saker som ikke er på sakslisten, og det er ikke krav om at spørsmålene må være meldt inn på forhånd. Møtelederen må i de tilfellene kunne gi midlertidige svar, og heller komme tilbake til saken når lederen har hatt mulighet til å undersøke nærmere. Det er ikke adgang til å tilsidesette retten til å stille spørsmål i organets møtereglement. De folkevalgte kan uansett stille spørsmål i møtet.

Noen kommuner har ordninger med at medlemmene kan sende skriftlige spørsmål mellom møter. Andre kommuner kan ha en ordning med forhåndssendte skriftlige spørsmål. Svaret på slike spørsmål må gis i neste møte. Det følger av møteprinsippet i § 11-2 første ledd at saksbehandling i folkevalgte organer skal skje i møter, og dersom skriftlige spørsmål blir besvart mellom møter utfordres dette prinsippet. Spørsmål kan legges ut på nett når de kommer inn, men spørsmålet/saken må altså behandles i møte før svaret kan legges ut på nettsiden sammen med spørsmålet.

Det er også en god del kommuner som har innført en ordning med interpellasjoner. Interpellasjoner er også omtalt under punkt 2.4.2. Interpellasjoner, slik vi kjenner det fra Stortinget, er en form for forhåndsinnmeldte og grunngitte spørsmål som skal besvares i et møte, og hvor det er en påfølgende kort debatt i etterkant av det første svaret. Når en interpellasjon behandles i et organ, skal det derfor i utgangspunktet ikke treffes noe vedtak. Hvis det kommer konkrete forslag til realitetsvedtak under behandlingen i møtet, skal dette forslaget anses som en "ny sak". Forslaget må da behandles etter

kommuneloven § 11-3 femte ledd. "Saken" er ikke lenger kun et spørsmål som skal besvares. Dette betyr at møteleder eller minst 1/3 av de møtende medlemmer kan motsette seg behandling av forslaget til vedtak og avskjære en avstemning.

Her kan det imidlertid stille seg annerledes hvis forslaget som fremmes under interpellasjonsdebatten ikke er forslag om et realitetsvedtak, men kun et forslag som handler om den videre behandlingen av temaet som diskuteres i interpellasjonen. Retten som møteleder og minst 1/3 av de møtende medlemmene har til å avskjære behandlingen av en ny sak, gjelder bare realitetsvedtak og ikke vedtak om hvordan den videre behandlingen av saken (forslaget) skal foregå. Et forslag om å be administrasjonen komme tilbake til saken, eller at saken settes opp som en vedtakssak i neste møte som kommer i forbindelse med en "ren" interpellasjon, kan ikke noen motsette seg at blir diskutert og blir gjenstand for avstemning.

3.6 Avstemninger

For at organet skal kunne være vedtaksdyktig ved en avstemning må minst halvparten av medlemmene være til stede under forhandlingene, og de må ha avgitt stemme, se § 11-9 første ledd. Medlemmer i denne sammenhengen betyr også varamedlemmer som møter for medlemmer med gyldig forfall. For det konstituerende møtet etter et kommunevalg, så er det et særlig krav om at minst 2/3 av medlemmene må være til stede for å treffe de vedtakene som må treffes i det konstituerende møtet.

Bestemmelsen i § 11-9 første ledd må sees i sammenheng med at medlemmene etter § 8-1 har en plikt til å delta i organets møter og en plikt til å stemme i alle saker som tas opp til avstemning. De må også stemme i saker om valg og ansettelser, men da åpner loven for at de kan stemme blankt. Dette kan de ikke gjøre i andre saker.

§ 11-9 andre ledd fastsetter at vedtak treffes med minst halvparten av de avgitte stemmene, hvis ikke annet følger av kommuneloven eller valgloven § 9-3 andre ledd. Det betyr at dersom det for eksempel er tre ulike forslag i en sak, og ingen av dem får mer enn halvparten av stemmene, så er det ikke truffet vedtak selv om ett forslag har fått flere stemmer enn de andre. I noen saker kan det derfor være nødvendig å ha flere avstemningsrunder for å finne ut om over halvparten klarer å slutte seg til et av forslagene, eventuelt at det stemmes for og mot alle de ulike forslagene på en måte som gjør at minst ett forslag får over halvparten av stemmene. Det er kutyme at det skal stemmes over det mest ytterliggående forslaget først, og at alle skal få stemme over sitt forslag. I andre saker enn de som gjelder valg, er møtelederens stemme avgjørende hvis antallet for og imot et forslag er likt, jf. § 11-9 andre ledd siste punktum.

Det er viktig å sikre seg at avstemningen foregår på en måte som sikrer at møtebokens krav til å synliggjøre avstemningsresultatet og hvem som stemte hva blir oppfylt.

Loven gir ikke utfyllende regler om hvordan selve avstemningen skal foregå, men har som utgangspunkt at avstemninger skal være åpne ved bruk av stemmetegn. Det kan bare gjøres unntak fra denne hovedregelen når det er fastsatt i loven (se nedenfor).

Departementet antar at det mest praktiske vil være at stemmetegn vises gjennom håndsopprekning. Samtidig er det ikke noe i veien for at stemmetegn vises ved hjelp av digitale hjelpemidler. Det kan særlig være aktuelt dersom stemmegivningen skal skje i et fjernmøte. I slike tilfeller kan stemmegivningen for eksempel gjennomføres ved å vise stemmetegn på den digitale plattformen som benyttes i møtet.

Valg til folkevalgte organer

Kapittel 7 regulerer valg til folkevalgte organer, og har flere bestemmelser om hvordan medlemmene skal velges. § 7-4 bestemmer at medlemmer til folkevalgte organer skal velges ved forholdsvalg hvis minst ett medlem krever det, og ellers ved avtalevalg. Leder og nestleder for folkevalgte organer skal velges ved flertallsvalg.

Avstemning ved forholdsvalg

Ved en lovendring som trådte i kraft 1. juli 2023 ble det tatt inn i en ny bestemmelse i § 7-5 fjerde ledd om forholdsvalg som sier at det velgende organet selv avgjør om avstemningen skal foretas ved skriftlig avstemning eller ved å vise stemmetegn. Bestemmelsen legger ingen føringer rundt hvordan stemmetegn skal vises, så lenge det er tydelig hva representanten stemmer.

Avstemning ved flertallsvalg

Flertallsvalg skal gjennomføres ved å vise stemmetegn, jf. § 7-8 andre ledd. Denne presiseringen ble tatt inn i loven ved lovendringen som trådte i kraft 1. juli 2023, og tydeliggjør at det ikke er anledning til skriftlig avstemning ved flertallsvalg. Begrunnelsen for dette er at valg av ledere og nestledere til ulike folkevalgte organer bør være åpne og synlige. Et unntak fra dette er § 5-12 sjette ledd, som bestemmer at hvert enkelt medlem kan kreve skriftlig avstemning ved valg av leder og nestleder til ungdomsråd. Det betyr at utgangspunktet er at avstemningen gjennomføres med stemmetegn, men at det ikke skal mer til enn at ett medlem krever skriftlig avstemning for at ungdomsråd eller andre medvirkningsorgan for ungdom må gjennomføre avstemningen skriftlig.

Avstemning om årsbudsjett og økonomiplan

§ 11-9 tredje ledd har en bestemmelse om hvordan avstemningen skal foregå ved vedtakelse av årsbudsjett og økonomiplan. Denne regelen henger sammen med at dette er vedtak kommunestyret etter loven *må* vedta. I de sakene skal det stemmes over budsjettet og vedtaket som helhet. Det er mulig med foreløpige avstemninger underveis om enkeltpunkter i planen eller budsjettet, men det må også gjøres en "endelig" avstemning til slutt. Dersom ingen av forslagene til budsjett får flertall i første avstemningsrunde, så skal det være ny runde der det kun stemmes over de to forslagene som fikk flest stemmer. Siden alle da plikter å stemme på ett av de to forslagene, vil kommunestyre ende opp med en økonomiplan og årsbudsjett.

3.7 Opptak og overføring av lyd og bilde fra åpne møter

Som hovedregel skal møtelederen gi tillatelse til at det gjøres opptak eller overføring av lyd og/eller bilde fra åpne møter, jf. § 11-6. Opptak og overføring skal kun nektes dersom det er forstyrrende på gjennomføringen av møte. Dette kan for eksempel være på grunn av lys eller støy fra utstyret eller andre forhold som er tilstrekkelig sjenerende for møtedeltagerne til at det virker forstyrrende. Det at enkelte medlemmer av organet anser det som ubehagelig at det blir opptak eller overføring vil ikke være tilstrekkelig til å nekte. Det er naturligvis ikke adgang til å overføre eller gjøre opptak av lukkede møter.

Kommunen eller organet selv kan bestemme i reglement om opptak / overføring skal gjøres eller ikke, innenfor rammen av § 11-6.

3.8 Møtebok

Det skal føres en møtebok («protokoll») fra møtene i folkevalgte organer, se § 11-4. Kommunene må også sørge for at den skal være tilgjengelig for allmennheten. De delene av møteboken som er unntatt offentlighet, for eksempel på grunn av taushetsplikt, skal naturligvis ikke være tilgjengelige.

Loven stiller visse krav til innholdet i møteboken, se § 11-4 første ledd bokstav a til e. Den skal inneholde tid og sted for møtet, hvem som møtte (inkludert eventuelle møtende varamedlemmer) og hvem som var fraværende, hvilke saker som ble behandlet og hvilke vedtak som ble truffet. Dette gjelder alle avgjørelser, og begrepet *vedtak* har her en videre definisjon enn det som følger av forvaltningsloven § 2. For eksempel vil vedtak om utvidet innsyn etter § 11-13 være et vedtak som skal føres inn i møteboken.

I tillegg skal møteboken inneholde avstemningsresultatet, dvs. hva de ulike partiene eller medlemmene har stemt. Hva som ligger i dette blir nærmere beskrevet i forarbeidene, se Prop. 46 L (2017–2018) på side 157:

> "Det er særlig viktig at avstemningsresultatet kommer fram. Både utfallet av avstemningen og hvilke partier som stemte på hvilke forslag til vedtak skal framgå av møteboken. Det er viktig for ettertiden og innbyggernes mulighet for å holde de folkevalgte ansvarlige for sine voteringer at møteboken viser hva de ulike partier har stemt."

Dersom hele partiet eller gruppen stemmer det samme i saken, så er det tilstrekkelig å vise til hva partiet eller gruppen har stemt. Men hvis partiet deler seg, skal det stå i møteboken hvem fra partiet eller gruppen som stemte hva.[10]

Hvis møtet lukkes under en sak, så skal hjemmelen for lukkingen også framgå av møteboken. Det er viktig å vise til den konkrete bestemmelsen i § 11-5, som f.eks. § 11-5 andre ledd første punktum. Dersom møtet lukkes etter § 11-5 tredje ledd bokstav b skal det også vises til den konkrete bestemmelsen i offentlighetsloven.

Hvis det foretas en avstemning om et medlems habilitet eller om møtet skal lukkes, så skal det også føres i møteboken dersom den folkevalgte ikke blir inhabil eller det ikke blir lukkete dører. Det bør da vises til hjemmelen som er vurdert og tas med en kort begrunnelse. Slike avgjørelser faller inn under § 11-4 første ledd bokstav d og e, og det er relevant for møteboken at det står om det har vært slike avgjørelser.

4 Hva skjer etter møtet i det folkevalgte organet?

Som det fremgår av punkt 3.8 skal det føres en møtebok («protokoll») fra møtet, og det følger av § 11-4 første ledd at denne skal være tilgjengelig for allmennheten. Det betyr at etter at møtet er ferdig, så må kommunen sørge for at møteboken publiseres på en slik måte at innbyggerne forholdsvis enkelt kan finne fram til hva som skjedde under møtet. Loven har ikke bestemte krav om hvordan møteboken skal godkjennes, og det er derfor opp til kommunene selv å avgjøre framgangsmåten for godkjenning. Dersom møteboken gjøres tilgjengelig for allmennheten før godkjenning, for eksempel fordi den formelt ikke godkjennes før i neste møte, kan det tas forbehold om endelig godkjenning i den versjonen som blir offentlig. På den måten kommer informasjonen raskt ut til

[10] Se uttalelse fra departementet i sak nr. 19/5360.

innbyggerne, og man gir et signal om at det kan komme korreksjoner og endringer ved endelig godkjennelse.

Etter at vedtakene er truffet, og møtet avsluttes, har kommunedirektøren og administrasjonen plikt til å iverksette vedtakene uten ugrunnet opphold, se § 13-1 fjerde ledd første punktum. Her kan det imidlertid være verdt å merke seg § 13-1 fjerde ledd andre punktum, som sier at dersom kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettelsen av det folkevalgte organets vedtak, så skal hen gjøre organet oppmerksom på dette på en egnet måte. Loven omtaler ikke hvordan dette skal gjøres i praksis. Kommunedirektøren bør gi beskjed til lederen av organet, og innlede dialog om hvordan forholdet skal tas videre. Som en konsekvens av at kommunedirektøren påpeker for eksempel feil eller mangler ved behandlingen av en sak i organet, kan det være tilfeller hvor organet må eller bør behandle saken på nytt.

5 Møteoffentlighet

5.1 Innledning

Prinsippet om åpenhet i kommunene er nedfelt i Grunnloven § 100. Grunnloven § 100 femte ledd slår fast det klare utgangspunktet om at alle har rett til å følge forhandlingene i folkevalgte organ. Statens myndigheter har en plikt til å legge til rette for et åpent og opplyst offentlig ordskifte. For kommunene er denne plikten kommet til utrykk gjennom møteprinsippet og møteoffentlighetsreglene i kommuneloven kapittel 11. Disse to regelsettene henger tett sammen. Hva som er et møte etter § 11-2 vil påvirke rekkevidden av kravet til offentlighet som følger av § 11-5. Som del av reglene om møteoffentlighet er også kravet til at møter skal kunngjøres og at saksliste, saksdokumenter og protokoll skal gjøres allment tilgjengelig. Dette er nærmere omtalt i kapittel 2 og 3.

Skal denne grunnlovfestede retten til innsyn i kommunalforvaltningen innskrenkes, må det være unntak av hensyn til personvern eller andre tungtveiende interesser som er bestemt i lov, jf. Grunnloven § 100 femte ledd andre punktum. Som vi skal se i dette kapittelet er hovedregelen i kommuneloven at møter skal være åpne for allmennheten. Samtidig er det gitt enkelte regler som begrenser allmennhetens rett til å være til stede i et møte fordi det foreligger slike viktige hensyn. Se kommuneloven § 11-5 om møteoffentlighet.

Tilgang til møter i folkevalgte organer og aktiv deltagelse i den demokratiske prosessen på lokalt plan er blant de viktigste tiltakene for å skape et levende lokaldemokrati. Dette er en av flere grunner til at innbyggerne skal sikres muligheter til å være til stede og følge med på forhandlingene i kommunen. De folkevalgte er valgt av innbyggerne, skal tjene innbyggernes beste og behandler saker og treffer vedtak i en rekke saker som påvirker innbyggerne i kommunen.

Allmennhetens tilgang til møter i de kommunale politiske fora bidrar også til å økt tillit og legitimitet. Offentlighet rundt debattene og avstemningene kan også bidra til at det blir truffet bedre og mer gjennomtenkte beslutninger ettersom de folkevalgte vet at allmennheten kan være, og ofte er, til stede når sakene behandles.

5.2 Hvilke organer gjelder reglene for?

Reglene om møteoffentlighet gjelder for alle folkevalgte organer og andre kommunale organer. Det vil si at de gjelder for alle organer nevnt i §§ 5-1 og 5-2. Dette følger av kommuneloven § 11-1 første ledd.

Kommuneloven § 11-1 andre ledd fastsetter at bestemmelsene om møteoffentlighet også gjelder for styret i kommunale foretak. Dette innebærer at for eksempel styremøtene i kommunale foretak i utgangspunktet skal gå for åpne dører, og må følge de samme reglene om lukking som kommunestyret eller andre organ. Selv om det ikke er utnevnt folkevalgte politikere i styret i foretaket, gjelder altså fremdeles reglene om møteoffentlighet.

Reglene om møteoffentlighet i kommuneloven §§ 11-5 gjelder tilsvarende for *representantskapsmøter* i interkommunale selskaper som er omfattet av offentlighetsloven. Dette fremgår av en ny bestemmelse i lov om interkommunale selskaper § 8a som trer i kraft 1. januar 2024. Fram til 1. januar 2024 har det ikke vært et krav at representantskapsmøter i interkommunale selskaper skal være åpne. Det er ikke krav om åpne *styremøter* i interkommunale selskaper.

Reglene om møteoffentlighet gjelder ikke for heleide kommunale aksjeselskap, samvirkeforetak hvor kommunene deltar eller tilsvarende sammenslutninger. For slike selvstendige rettssubjekter vil det være hhv. aksjeloven eller andre særlover som regulerer åpenhet og innsyn i selskapets organer.

5.3 Når gjelder reglene? (møteprinsippet)

Reglene om møteoffentlighet gjelder for alle møter i folkevalgte organer. Hvilke sammenkomster som må følge disse reglene henger derfor nært sammen med møteprinsippet, som er nærmere beskrevet i kapittel 2.1.

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 formannskapets medlemmer og noen flere folkevalgte uten kunngjøring eller offentlig saksliste møtes for å drøfte en konkret sak, vil det være et brudd på møteprinsippet. Dersom alle gruppelederne ønsker å møtes for å drøfte en sak, må det skje i et opprettet folkevalgt organ, jf. § 5-1 for å være i tråd med møteprinsippet, og saksbehandlingsreglene må da følges. Det er ingenting i veien for å opprette slike organer, men de må følge reglene både for oppnevning og saksbehandling.

§ 5-1 og § 5-2 inneholder en uttømmende liste over hvilke organer kommunestyret kan opprette. Som følge av at listen over folkevalgte organer er uttømmende, åpner ikke loven for møter utenfor disse organene, som for eksempel en samling hvor alle gruppelederne eller formannskapet pluss noen andre folkevalgte møtes for å drøfte konkrete saker. Denne typen uformelle sammenkomster med et stort antall folkevalgte, vil per definisjon være ulovlig saksbehandling fordi saksbehandlingen ikke skjer i møter i folkevalgte organer slik det kreves etter § 11-2 første ledd. Slike sammenkomster vil derfor også være i strid med møteprinsippet helt uavhengig av om de er kunngjort eller lukket uten hjemmel i kommuneloven.

Det hender at folkevalgte møtes uten at de selv anser det for et møte i "et organ", eller at de møtes uten å skulle snakke om saker som gjør at de synes det er tale om et "møte" i kommunelovens forstand. Slike sammenkomster blir da sjelden kunngjort, og allmennheten får ikke anledning til å være til stede. Grensene kan være litt vanskelig og det er viktig å være bevisst på dette slik at det blir riktig og hensynet til åpenhet og god og forsvarlig saksbehandling blir ivaretatt. Nedenfor er ulike typer sammenkomster derfor nærmere beskrevet og vurdert.

Det at viktig å merke seg at dersom sammenkomsten er omfattet av reglene om hva skal regnes som et møte, betyr ikke dette at det alltid må være åpent. Men det betyr at møtet skal kunngjøres og at man må ha lovhjemmel for å lukke det.

5.3.1 Fellesmøter med flere organer

Enkelte ganger kan det oppstå spørsmål om hvilket organ som møtes. Det kan for eksempel være dersom et planutvalg og et oppvekstutvalg møtes for å behandle en sak som gjelder begge organs interesseområder, formannskapet inviterer oppvekstutvalget for å behandle en konkret sak, eller at det er et møte med formannskapet og gruppelederne for partier som ikke er representert i formannskapet. Uavhengig av hva som diskuteres på møtene, vil alle slike møter måtte anses som "møter i folkevalgte organ".

Kommunen må finne en praktisk løsning på hvordan møteboken skal føres dersom flere organer har et felles møte. Hva man skal kalle den aktuelle sammenkomsten og hvilket organs møtebok som benyttes, får ingen betydning på spørsmålet om saksbehandlingsreglene må følges. Rettslig sett vil slike møter etter departementets vurdering kunne anses som et møte i flere ulike organ samtidig, hvilket igjen kan få betydning for føringen av møteboken og måten det kunngjøres på.

5.3.2 Budsjettmøter

Noe av det viktigste de folkevalgte behandler i løpet av året er kommunens budsjett. Hensynene til innbyggernes deltakelse i de lokaldemokratiske prosesser gjør seg derfor særlig gjeldende i budsjettsaker. Politikernes valg og vurderinger ved behandlingen av årsbudsjettet kan blant annet bidra i vurderingene av om vedkommende skal få fornyet tillit ved neste valg, og det er derfor viktig med offentlighet omkring budsjettbehandlingen. Alle disse momenter taler for at det skal mye til før allmennheten ikke skal ha tilgang til møter hvor de folkevalgte behandler budsjettspørsmål.

Flere av sakene som har vært behandlet av Sivilombudet har omhandlet spørsmålet om et møte i forbindelse med utarbeidelsen av budsjett var å regne som et møte i folkevalgt organ. Om et «budsjettseminar» i en kommune uttalte Sivilombudet blant annet:

> ”De folkevalgte i Skedsmo kommune skulle i etterkant av seminaret realitetsbehandle det budsjettforslag det ble orientert om. I tråd med det jeg tidligere har sagt om denne typen møter, mener jeg det er mest naturlig å anse orienteringer for folkevalgte om forhold som ligger under dets arbeidsområde, og som de folkevalgte senere skal ta stilling til, som saksbehandling. Kommunen har karakterisert seminaret som «lesehjelp» for de folkevalgte. Slik hjelp for de folkevalgte vil nettopp kunne være av interesse for offentligheten og borgerne som de folkevalgte representerer. Lesehjelpen er derfor en hjelp for befolkningen og bør ses som ledd i budsjettprosessen. Det er også nærliggende å tenke seg at måten budsjettforslaget blir presentert på, og hvilke deler av forslaget som oppmerksomheten blir rettet mot,

> vil kunne få betydning for hvordan representantene vurderer forslaget. Behandlingen av budsjettet er kanskje den viktigste saken de folkevalgte behandler i løpet av året, noe som gjør at hensynene bak kommuneloven § 31 nr. 1 gjør seg sterkt gjeldende.[11]

Det ble forutsatt at det var et rent orienteringsmøte, og at det ikke foregikk diskusjoner eller drøfting av budsjettforslaget eller de enkelte postene under møte. Formålet var etter det opplyste å orientere om et administrativt budsjettforslag. Likevel kom Sivilombudet til at det var et møte i lovens forstand, og synes å ha lagt avgjørende vekt på at hensynet til offentlighet i en budsjettprosess. I en senere sak fra Sivilombudet om budsjettseminarer i Nes kommune, ble seminarene beskrevet slik:

> ”Det fremgår at hensikten med budsjettseminarene bl.a. var å informere de folkevalgte om den forestående budsjettprosessen og at de kunne komme med «uforpliktende signaler/ønsker til administrasjonen» om innholdet i kommunebudsjettet, et budsjett de folkevalgte på et senere tidspunkt skulle behandle og vedta. Det er videre opplyst at disse seminarene inneholdt både «gruppearbeider», mulighet til å spille inn hva administrasjonen «må ta hensyn til ved utarbeidelsen» av budsjettet samt en oppsummering fra rådmannen.[12]

I denne saken var det ennå ikke et lagt fram et budsjettforslag fra administrasjonen, og møtene ble ansett som ledd i den politiske delen av budsjettprosessen. Sivilombudet anså at slike møter og seminarer var omfattet av definisjonen av møter i folkevalgte organ, og dermed falt inn under saksbehandlingsreglene i dagjeldende kommunelov kapittel 6, herunder reglene om møteoffentlighet.

5.3.3 Opplærings- og orienteringsmøter

Medlemmene av et folkevalgt organ kan i enkelte tilfeller møtes uten at de skal være omfattet av reglene om møteoffentlighet. Dersom de folkevalgte samles for felles opplæring eller ren enveis-orientering om saker uten at det foretas forhandlinger eller saksbehandling, kan sammenkomsten trolig ikke regnes som et møte i kommunelovens forstand. Det kan for eksempel være at de møtes for kurs eller annen opplæring av for eksempel hvordan benytte seg av kommunens system for tilgang til dokumenter eller bruk av nettbrett. Det er lagt til grunn at kursing av de folkevalgte kan gjennomføres uten at det er å regne som et møte.

---

[11] SOM-2010-2939

[12] SOM-2013-2672

Opplæringen kan også være om tema de folkevalgte behandler i enkeltsaker, som for eksempel økonomistyring og arbeidsrettslige emner. Så lenge opplæringen holdes på et generelt plan vil det ikke være omfattet av møteoffentlighetsbestemmelsene. Dersom samtalen under sammenkomsten kommer inn på enkeltsaker og det foregår en viss toveis-kommunikasjon mellom administrasjonen og de folkevalgte, vil det fort være å anse som saksbehandling som skal foregå i et åpent møte.

Det er generelt viktig å være oppmerksom på at sammenkomster om for eksempel budsjett eller regnskap vil kunne inneholde spørsmål, innspill og diskusjoner som medfører at sammenkomsten faller inn under definisjonen av saksbehandling, som da igjen fører til at det må anses som ”et møte i et folkevalgt organ”. Dette vil særlig være tilfelle der administrasjonen kaller inn til orienteringsmøter hvor de folkevalgte informeres om forhold som ligger inn under deres arbeidsområde, og som de senere skal ta stilling til som en konkret sak.[13]

Som sitatene over om budsjettmøter viser til, vil det kunne være avgjørende om de folkevalgte rent faktisk bedriver saksbehandling gjennom for eksempel å stille spørsmål eller komme med innspill til saken det orienteres om. Et annet moment er om orienteringen gjelder en sak som de folkevalgte senere skal ta stilling, som for eksempel orientering om innspill til en foreslått reguleringsplan som har vært på høring. I slike tilfeller skal det ikke mye til for at administrasjonens gjennomgang av saken for de folkevalgte vil måtte karakteriseres som et møte i et folkevalgte organ.

5.3.4 "Politikermøter"

Politikerne fra samme parti som sitter i kommunestyret omtales gjerne som en gruppe. Hver partigruppe har normalt en gruppeleder. De politiske partiene er ikke regulert av kommuneloven, og rene politiske gruppemøter i et parti er derfor ikke omfattet av reglene i kapittel 11. På samme måte som at et parti alene kan drøfte saker internt uten at det omfattes av reglene om møteoffentlighet, må også de samarbeidende partiene kunne ha møter seg imellom for å drøfte politiske spørsmål.

Det at politiske partier ikke er omfattet av regelverket, betyr likevel ikke at man kan omgå saksbehandlingsreglene og flytte saksbehandlingen ut av organet. Dersom *alle* gruppelederne møtes, eller det blir et felles gruppemøte for *alle* gruppene (alle de folkevalgte) som er representert i organet, vil slike møter anses som en omgåelse av

[13] Se bl.a. Sivilombudets uttalelse i sak SOM-2013-2672

møteprinsippet. Den gruppen som møtes er ikke et organ opprettet i henhold til kommuneloven, og følgelig kan denne sammenkomsten heller ikke behandle saker som et folkevalgt organ.

Under et kommunestyremøte vil det som følge av dette være greit om en partigruppe ber om en pause for å avklare et standpunkt i et gruppemøte. En gruppe vil trolig også kunne konferere med en annen gruppe de samarbeider med. Dersom det blir felles gruppemøter med fem eller seks partigrupper, og dette er alle partiene i kommunestyret, vil det være i strid med møteprinsippet å flytte den reelle saksbehandlingen over i det møtet. Det samme kan også tenkes er tilfelle selv om det kun er et lite mindretall av medlemmene i organet som ikke blir invitert til møtet. Grensene mellom hva som er greit og ikke greit i disse tilfellene kan være litt vanskelige, men at hensynene bak reglene vil kunne gi veiledning.

Utgangspunktet for at møter mellom de folkevalgte utenom de formelle møtene i organet ikke skal være omfattet av kravet til møteoffentlighet er at det kun må være politikere til stede på møtet. Det at det er eksterne deltagere med talerett på møtet vil imidlertid ikke i seg selv være tilstrekkelig for at møtet skal anses for et møte i et folkevalgte organ. Andelen eksterne vil imidlertid være et vurderingsmoment, og vurderes sammen med de øvrige momentene som er skissert ovenfor.

Dersom administrasjonen i en eller annen form gir bistand til gjennomføringen av møtet, som for eksempel ved å sende innkallingen, skrive referat og lignende vil det være tvilsomt om det kan holdes uten å følge reglene om saksbehandling i folkevalgte organer, herunder møteoffentlighet.

5.3.5 Særlig om organ i kommuner med parlamentarisk styreform

I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform, er det enkelte særskilte folkevalgte organer man ikke finner i kommuner med formannskapsmodell. Dette gjelder særlig fylkesutvalgene, kommune- og byrådene, og deres særskilte karakter i parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner, herunder deres rolle som øverste administrative ledere for kommunen.

Dette har man tatt hensyn til når det gjelder reglene om møteoffentlighet. Etter kommuneloven § 11-1 første ledd gjelder i utgangspunktet regelverket om møteoffentlighet for møtene i kommunerådet og fylkesrådet. I § 11-5 fjerde ledd sies det imidlertid at kommunerådet og fylkesrådet i hovedsak selv bestemmer om møtene skal være åpne eller ikke. For disse organene foreligger det ingen plikt til at møtene skal være åpne for allmennheten, og kommunen kan selv vurdere om de ønsker åpenhet. Årsaken

er at disse organene står i en spesiell stilling fordi de er både et folkevalgt organ og øverste leder av administrasjonen i kommunen. Det gjør at kommunerådet har et annet og sterkere behov for å kunne lukke møtene enn andre folkevalgte organ.

Kommunen har likevel ikke full frihet til å vedta åpne møter i disse rådene. Organet kan selvsagt ikke ha åpne møter dersom det foreligger lovbestemt taushetsplikt eller saken gjelder en arbeidstakers tjenstlige forhold, jf. § 11-5 andre ledd. Slike møter må da gå for lukkede dører, uansett om organet ønsker noe annet.

Når det er adgang til å holde de formelle kommunerådsmøtene for lukkede dører, vil det også være adgang til å lukke dørene i det som enkelte kommuner omtaler som "forberedende byråd", "byrådskonferanser" eller lignende.

5.3.6 Selskapsstyring

Mange kommuner i landet er medeiere i ett eller flere selskaper, som for eksempel interkommunale selskap etter IKS-loven eller aksjeselskap. I så fall må kommunene innta rollen som eiere og bedrive selskapsstyring av slike selskap. I slike tilfeller kan det bli spørsmål om de folkevalgte samles som lokalpolitikere til et "møte i folkevalgt organ" i kommunelovens forstand, eller om de møtes som eiere av et selskap. Spørsmålet må vurderes konkret, og avhenger blant annet av hvem kommunen har utpekt til for eksempel å ivareta aksjonæroppgavene.

En sammenkomst kan både være et møte i folkevalgt organ, og en generalforsamling i et aksjeselskap. Dette ble resultatet av Sivilombudets sak i årsmeldingen for 2008 side 89[14], når formannskapet i en kommune møttes for å vedta at hele styret i et kommunalt eid AS måtte gå av og et nytt styre ble valgt. Kommunene anførte at formannskapet var samlet som generalforsamling i aksjeselskapet og hadde fulgt aksjelovens regler om innkalling av generalforsamling i aksjeloven, mens lokalavisen framholdt at dette var et møte i et folkevalgt organ. Formannskapet hadde fått tildelt kompetanse som generalforsamling for et kommunalt selskap.

Sivilombudet uttalte i den nevnte saken at kommunen ikke kan organisere seg bort fra ansvaret for selskapet gjennom bruken av aksjeselskap, og viste til at det politiske styringsansvaret for aksjeselskapet må ligge i et politisk ansvarlig organ. Det følger av dette at avgjørelser om hvordan kommunen som eier skal utøve sine aksjonærretter, er

[14] SOMB-2008-19

en kommunal oppgave. Ombudet uttalte videre at når formannskapet tok avgjørelser om utøvelsen av sine aksjonærinteresser, var dette å anse som kommunalforvaltning og dermed skulle reglene i kommuneloven gjelde fullt ut. Formannskapets avgjørelse av om styret måtte gå av, var en slik avgjørelse.

5.3.7 Meklingsmøte etter plan- og bygningsloven

Statsforvalteren eller annet statlig organ kan fremme en innsigelse etter plan- og bygningsloven § 5-4. Dersom denne ikke tas til følge, skal det avholdes mekling mellom kommunen og den som fremmer innsigelsen. Meklingen tar sikte på at plankonflikter kan bli løst i en videre prosess mellom kommunen og vedkommende organ. Meklingen skal foretas av statsforvalteren, med eventuell planfaglig bistand fra fylkeskommunen. En slik mekling vil formelt sett innebære at de folkevalgte i kommunen behandler en sak. Imidlertid må slike møter anses å være statsforvalterens møter mellom to ulike parter, hvor kommunen er en av de møtende partene. Slike møter er ikke omfattet av møteoffentlighetsreglene i kommuneloven. Det vil da i stor grad være opp til statsforvalteren om pressen eller andre skal ha tilgang til denne typen møter og hvordan de eventuelt skal kunngjøres.

5.4 Lukking av møter

5.4.1 Hvordan skal organet lukke et møte?

Spørsmålet om eventuell lukking av møtet skal vurderes ved behandlingen av hver enkelt sak på saklisten. Hvis organet behandler nye saker som ikke er på saklisten, skal det tas stilling til om den saken skal behandles bak lukkede dører eller ikke.

Loven krever at organet som et kollegialt organ selv tar stilling til spørsmålet om lukking, ved at det gjennomføres en avstemning. Som det står i lovens hhv. § 11-5 andre og tredje ledd, skal eller kan det folkevalgte organet "vedta å lukke et møte". Dette betyr at lukkingen skal skje på grunnlag av en konkret beslutning. Selv om organet i enkelte tilfeller har en plikt til å lukke møtet, må det altså formelt treffes en beslutning om lukking. Dersom sakslisten viser til at en sak skal gå for lukkede dører, og selv om det oppgis en hjemmel for lukking, vil ikke det være tilstrekkelig og korrekt saksbehandling. Innkallingen og påtegningene i sakslisten må kun anses som en innstilling og varsel om at møtet kan bli lukket. Det er heller ikke tilstrekkelig at møtelederen sier i møtet at møtet lukkes, og så ber alle utenforstående forlate rommet, uten at det formelt vedtas.

Den eventuelle debatten om møtet skal lukkes eller ikke, skal som hovedregel holdes for åpne dører. For at debatten om lukking skal bli tilstrekkelig fri og åpen, og at

medlemmene skal kunne komme med alle relevante argumenter, kan det likevel være behov for at også debatten blir holdt for lukkede dører. Det kan ikke utelukkes at det vil være nødvendig å komme med opplysninger som bør unntas offentlighet også i selve debatten om møtet skal lukkes. Dersom møtelederen eller organet krever det, kan derfor denne debatten også holdes med lukkede dører. En eventuell lukking av debatten avgjøres med en vanlig flertallsbeslutning.

Selv om debatten om et møte skal holdes for lukkede dører eller ikke lukkes, skal selve *avstemningen* om eventuell lukking, holdes for åpne dører jf. § 11-5 femte ledd. Det er ansett som en demokratisk verdi at avstemningen er offentlig slik at det blir kjent hvordan de enkelte partiene og representantene har votert i spørsmålet om lukking. Selve avstemningen vil uansett ikke føre til at taushetsbelagte eller andre sensitive opplysninger blir offentliggjort. Denne avstemningen avgjøres også med vanlig flertallsbeslutning.

Det er også grunn til å være oppmerksom på at behandlingen av en sak kan utvikle seg slik at det underveis i debatten kan bli nødvendig med ny vurdering av spørsmålet om debatten bør lukkes. Det er ikke alltid mulig å vite hvordan debatten vil utarte, eller hvilke endringsforslag som vil bli fremmet. Det kan derfor være behov for å komme med opplysninger som normalt skal behandles for lukkede dører (etter for eksempel § 11-5 tredje ledd) for at saken skal bli tilstrekkelig belyst, selv om det ikke var mulig å forutse at det ville være nødvendig. Fremgangsmåten for å behandle spørsmål om lukking etter at behandlingen av saken har startet, er den samme som ved spørsmål om lukking i forkant av saksbehandlingen.

5.4.2 Når skal eller kan et møte lukkes?

For at det folkevalgte organet skal kunne nekte allmennheten eller pressen adgang til møtet, det vil si unnta fra hovedregelen om at alle har rett til å være til stede i møter, må kommunen ha hjemmel i lov. Avhengig av saken organet skal behandle, gir kommuneloven § 11-5 organet enten en *plikt* eller en *adgang* til å lukke et møte ved behandlingen av en konkret sak. Også i de tilfellene det er lovpålagt at møtet skal lukkes, må organet treffe en avgjørelse om å lukke møtet, og avgjørelsen om lukking og hjemmelen skal klart fremgå av møteboken, se kapittel 3.8.

5.4.3 Plikt til å lukke møtet – ”skal vedta”

Ved behandlingen av enkelte typer saker vil organet ha en plikt til å treffe vedtak om å lukke møtet. Dette er når det foreligger lovbestemt taushetsplikt, eller når organet skal

behandle en sak om en arbeidstakers tjenstlige forhold, jf. kommuneloven § 11-5 andre ledd.

Lukking på grunn av lovbestemt taushetsplikt

Etter kommuneloven § 11-5 andre ledd skal organet vedta å lukke møtet når det foreligger lovbestemt taushetsplikt. Selv om det ikke står eksplisitt, må det også gjelde når taushetsplikten følger av forskrift med hjemmel i lov. Taushetsplikten innebærer at kommunen har en handlingsplikt til å hindre at andre får tilgang til de taushetsbelagte opplysningene. Det mest vanlige vil nok være at saken inneholder opplysninger som er omfattet av taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 første ledd. I tillegg kan det være andre taushetspliktsbestemmelser i for eksempel beskyttelsesinstruksen, sikkerhetsloven eller barnevernloven som kan gi en plikt til å lukke møtet.

Taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 innebærer at møtet skal lukkes når det vil komme fram opplysninger om "noens personlige forhold". Dette er opplysninger om en fysisk person som det normalt er god grunn til å holde for seg selv. Det kan være opplysninger om en persons helsetilstand eller om noe vedkommende har gjort som er egnet til å karakterisere vedkommende. Sistnevnte kan for eksempel være opplysninger om straffbare forhold.

Et spørsmål som forholdsvis ofte dukker opp, er om opplysninger om hvordan en offentlig ansatt utfører sitt arbeid skal regnes som taushetsbelagte opplysninger. Taushetsplikten om personlige forhold gjelder også for kommunalt ansatte, men siden de skal ivareta allmennhetens interesser må de godta et noe snevrere vern. Blant annet vil det ikke være taushetsbelagt at en ansatte har fått en tjenstlig tilrettevisning som ordenstraff eller advarsel. Det vil heller ikke være taushetsbelagt at en ansatt har gjort seg skyldig i straffbare forhold i tjenesten og hvilken reaksjon vedkommende har mottatt. Når det gjelder denne taushetspliktvurderingen i relasjon til spørsmålet om åpne møter, er det viktig å huske på at bestemmelsen også sier at organet skal lukke møtet hvis det angår en arbeidstakers tjenstlige forhold. En sak om å gi en konkret ansatt en reaksjon skal derfor behandles bak lukkede dører.

Møtene skal også lukkes hvis det vil komme fram opplysninger om "tekniske innretninger og framgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår", se forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Kommunene har en plikt til å hindre at slike opplysninger kommer ut ettersom det kan være skadelig for virksomhetene. Blir konkurrenter kjent med opplysningene, kan selskapene få økonomisk tap eller redusert

gevinst. Et viktig moment ved vurderingen av opplysningene er at det må være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde opplysningene.

Dersom de taushetsbelagte opplysningene er alminnelig kjent, kan plikten til å lukke møtet bortfalle fordi lukking ikke vil ha noen faktisk betydning. Dette må imidlertid vurderes konkret i forbindelse med det enkelte møtet og hva som skal diskuteres. Taushetsplikten gjelder også bare når opplysningene kan knyttes til bestemte personer. Dersom opplysningene er anonymiserte, og det folkevalgte organet ikke bruker identifiserende kjennetegn, vil de kunne behandle saken i åpne møter selv om opplysningene i seg selv er taushetsbelagte.

Taushetsplikten vil også anses opphevet dersom den opplysningen angår samtykker i at møtet avholdes for åpne dører. Det vil som oftest være parten(e) i saken som skal diskuteres. På den ene siden vil åpne møter i slike saker kunne føre til at medlemmene legger bånd på seg. På den andre siden vil lukkede møter i saker der parten ønsker åpne dører, være til hinder for å ivareta hensynet til den demokratiske kontrollen som ligger bak allmennhetens møterett.

Mer informasjon om hva som skal anses som taushetsbelagte opplysninger og hvor grensene går finnes blant annet i Justis- og beredskapsdepartements *Rettleiar til offentleglova* punkt 6.2.2-6.2.4.l

Lukking på grunn av at saken gjelder en arbeidstakers tjenstlige forhold

Når det gjelder plikten til å lukke møtet i saker om en arbeidstakers tjenstlige forhold etter § 11-5 andre ledd første punktum, må det være konkrete forhold i en konkret sak som er grunnlaget for lukkingen. Etter kommuneloven § 13-1 sjuende ledd er det kommunedirektøren som har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov. Lovfesting av at dette ansvaret skal ligge hos kommunedirektøren ble innført med kommuneloven av 2018. Siden kommunedirektøren har ansvaret for de løpende personalsakene i kommunen, er det dermed ikke så ofte kommunestyret må ta stilling til slike saker. Bestemmelsens hovedvirkeområde etter kommuneloven av 2018 er behandling av kommunedirektørens tjenestlige forhold - i og med at det er kommunestyret som ansetter kommunedirektøren. Og kommunestyret kan også måtte ta stilling til slike saker i andre tilfeller, for eksempel i forbindelse med rettssaker.

Bestemmelsen åpner for lukking også i de tilfellene det ikke foreligger lovbestemt taushetsplikt, jf. omtalen ovenfor om forvaltningsloven § 13.

Hensynet bak denne plikten er å skjerme den aktuelle arbeidstakeren, men også at organet skal kunne legge fram alle sider av saken og drøfte åpent. Derfor vil hensynet til organets egen saksbehandling også kunne være relevant. I slike saker vil det kunne være nødvendig å trekke fram og vurdere arbeidstakerens kvalifikasjoner, personlige egenskaper og andre forhold som de folkevalgte må kunne drøfte åpent uten at offentligheten skal være til stede. Når møtet er lukket vil det være lettere å legge fram alle opplysninger, samt kreve at andre legger fram det de måtte ha av opplysninger i saken. Det er derfor også av hensyn til den som kommer med opplysningene at slike saker behandles for lukkede dører.

Bestemmelsen gir ikke adgang til å lukke møtet for generelle saker om arbeidstakeres forhold. Skal organet for eksempel drøfte nye generelle retningslinjer eller reglement for de kommunal ansatte, lønnspolitikken i kommunen eller saksbehandlingsrutiner i tilsettingssaker kan møtet ikke lukkes etter denne bestemmelsen. Sivilombudet har tidligere uttalt at spørsmålet om hvorvidt en ledig rådmannsstilling skulle lyses ut eller ikke, og eventuelle organisasjonsendringer, ikke kunne anses som personalsaker[15]. Forholdet var ikke tilstrekkelig tilknyttet en arbeidstakers tjenstlige forhold. Det var likevel klart at kommunestyrets behandling av om de skulle tilsette en konkret person som ny rådmann kunne behandles for lukkede dører. Et annet eksempel er at departementet i 1993 kom til at lønnstrinnsplassering av administrasjonssjefen i en kommune måtte regnes som en personalsak, og møtet kunne derfor lukkes. I en nyere sak uttalte Sivilombudet at når formannskapet møttes for å drøfte om det var politisk dekning for å avslutte rådmannens arbeidsforhold kunne det lukkes etter § 11-5[16]. Sakene gikk etter den tidligere bestemmelsen i kommuneloven § 31, men vil fremdeles være retningsgivende ved vurderingen av hvilke sakstyper krever lukking etter dagens regelverk.

5.4.4 Adgang til å lukke møtet - ”kan vedta”

I enkelte tilfeller har det folkevalgte organet altså en plikt til å lukke møtene. Andre ganger har organene en *adgang* til å lukke møtene. For at organet skal ha den adgangen må vilkårene i § 11-5 tredje ledd åpne for lukking. Da må organet i større grad først

[15] Se Sivilombudets årsmelding for 2009 på side 142 (SOMB-2009-29)

[16] Se uttalelse 7. mai 2015 (SOM-2015-91)

vurdere opplysningene, og deretter vurdere om de anser at det er behov for å lukke møtet.

Lukking på grunn av personvernhensyn

Etter kommuneloven § 11-5 tredje ledd bokstav a kan organet lukke møtet når hensynet til personvernet krever det. Denne bestemmelsen benyttes når det kan komme fram opplysninger av personlig og sensitiv karakter om en person som bør skjermes mot at de blir offentlige. Den har en grenseflate mot § 11-5 andre ledd, og vil også kunne brukes når organet er i reell tvil om de aktuelle opplysningene er omfattet av taushetsplikten.

Bruken av ordene ”krever at møte lukkes” i lovteksten er ment å signalisere at terskelen for å lukke møtet av hensyn til personvernet skal være høy. Det er ikke tilstrekkelig at det vil komme fram slike opplysninger ved behandlingen av saken, men det må vurderes om personvernhensynene rent faktisk *krever* at møtet lukkes. Organet må foreta en konkret avveining av hensynet til den personopplysningene gjelder, og hensynet til allmennhetens interesse av å være til stede ved behandlingen av den aktuelle saken. Det må også være en konkret vurdering ved behandlingen av hver enkelt sak, og det er ikke tilstrekkelig å lukke møtet ved all behandling av en bestemt sakstype eller at samme sak lukkes på flere etterfølgende møter uten egne vedtak på hvert møte.

Lukking på grunn av tungtveiende offentlige interesser og unntakshjemmel i offentlighetsloven

Det kan i noen saker være behov å kunne behandle en sak for lukkede dører av hensyn til kommunen selv, der hensynet til private interesser ikke krever at møtet lukkes. § 11-5 tredje ledd bokstav b åpner for at organet på enkelte vilkår kan lukke et møte av hensyn til offentlige interesser.

Etter denne bestemmelsen er det to vilkår som må vurderes og være oppfylt for at det er adgang til å lukke møtet. For det første må "tungtveiende offentlige interesser" tale for at møtet lukkes. I dette vilkåret ligger det et krav om at det må foreligge saklige, legitime og allmenne hensyn for lukkingen. Det er ikke slik at organet kan lukke dørene av bekvemmelighetshensyn eller for å skjerme seg mot kritikk. De offentlige interessene vil typisk være forretningsmessige forhold, men det kan også være aktuelt med lukking i saker om offentlige kontroll- og inspeksjonsrutiner.

I tillegg til at det må foreligge tungtveiende offentlige interesser for en eventuell lukking, må det for det andre komme fram opplysninger som kunne ha vært unntatt etter

offentlighetsloven dersom de hadde stått i et dokument (det er ikke krav om at opplysningene rent faktisk står i et dokument).

Dette vilkåret innebærer at organet må ta stilling til hvilken konkret bestemmelse i offentlighetsloven som gir hjemmel for å unnta opplysningene. Møtet kan ikke lukkes så lenge ikke offentlighetsloven gir hjemmel for å unnta opplysningene, og det vil særlig være bestemmelsene som ivaretar offentlige interesser som er aktuelle. Gjennom dette vilkåret vil det altså være offentlighetslovens bestemmelser som avgjør hvilke offentlige interesser som taler for at dørene kan lukkes.

Ettersom det må være tungtveiende offentlige interesser for lukking, i tillegg til at opplysningene kan unntas etter en unntakshjemmel i offentlighetsloven, skal terskelen for å lukke møtet etter denne bestemmelsen også være høy. Tilleggskravet om «tungtveiende» offentlige interesser er ment som en innsnevring av hvilke bestemmelser i loven som er relevante.

De mest praktiske unntakshjemlene vil trolig være hensynet til kommunens forhandlingsposisjon etter offentlighetsloven § 23, gjennomføringen av lovpålagte kontroll- og reguleringstiltak etter § 24 eller der hvor kommunen er part i en rettssak etter § 18. Listen er ikke uttømmende.

Dersom den aktuelle hjemmelen i offentlighetsloven bestemmer at opplysninger kan unntas når det er påkrevet av gitte hensyn, vil vurderingen av om det foreligger "tungtveiende offentliges interesser» i kommuneloven i stor grad overlappe med vurderingen etter bestemmelsen i offentlighetsloven. Dette er for eksempel tilfelle med offentlighetsloven § 21 om unntak når det er påkrevet av nasjonale sikkerhetshensyn. I disse tilfellene er det lite igjen av en selvstendig vurdering av hensynet til offentlige interesser etter kommuneloven utover det som allerede er gjort for å vurdere om det er adgang til å unnta opplysningene etter offentlighetsloven. Det første vilkåret i kommuneloven § 11-5 vil derfor ha størst betydning for opplysninger som kan unntas etter bestemmelser uten slike kriterier, som for eksempel §§ 18 eller 22.

Til en viss grad kan det sies at vilkåret om at det må foreligge tungtveiende offentlige interesser vil ivareta samme funksjon som bestemmelsen om meroffentlighet i offentlighetsloven § 11. Det er nemlig ikke stilt krav om å vurdere merinnsyn etter offentlighetsloven § 11 når det folkevalgte organet vurderer å lukke møtet. Dette ivaretas i stor grad gjennom det første vilkåret i kommuneloven § 11-5 tredje ledd og de enkelte bestemmelsenes krav om å vurdere om unntak er "påkravd".

5.4.5 Hva må organet gjøre når et møte blir lukket?

Dersom organet vedtar å lukke møtet under behandlingen av en sak, må møtelederen for det første sørge for at alle som ikke skal være til stede forlater lokalene. Dersom det er et fjernmøte etter § 11-7 og/eller det fysiske møte strømmes, skal det også sikres at verken lyd eller bilde når ut til personer som ikke skal være med på møtet. I et fjernmøte bør også organets medlemmer sikre seg at andre ikke kan følge forhandlingen fra der de sitter.

Videre må det sørges for at vedtaket og lovhjemmelen for lukkingen nedtegnes i møteboken, se kommuneloven § 11-4 andre ledd. Hensynene bak protokollføringsplikten er blant annet å gjøre de folkevalgte mer bevisste på om det foreligger tilstrekkelig grunnlag for å lukke møtet, og sikre at spørsmålet om lukking av møtet blir behandlet på en forsvarlig måte. Hensynet til å kunne føre kontroll med avgjørelsen ivaretas også best mulig med protokollføring av en klar lovhenvisning.

Henvisningen må være presis, og vise til den konkrete bestemmelsen i kommuneloven. Det er ikke tilstrekkelig å kun vise til kommuneloven § 11-5. Det må også vises til hvilket ledd eller punktum i paragrafen. Organet behøver imidlertid ikke protokollføre noen nærmere begrunnelse for hvorfor møtet lukkes, annet enn å vise relevante lovbestemmelser.

Lukking på grunn av taushetsplikten krever en henvisning til kommuneloven og relevante taushetspliktsbestemmelser. En henvisning i møteboken til at møtet ble lukket etter offentlighetsloven § 13, jf. forvaltningsloven § 13 nr. 1 vil derfor være mangelfull. I slike tilfeller må det i tillegg vises til kommuneloven § 11-5 andre ledd første punktum som er riktig hjemmel når det gjelder lukkingsvedtaket.

Dersom møtet lukkes etter kommuneloven § 11-5 tredje ledd bokstav b er det særlig viktig å huske på at møteboken også skal vise til hvilket ledd i hvilken paragraf (og ledd) i offentlighetsloven som er grunnlaget for lukkingsvedtaket. Det er ikke tilstrekkelig å kun henvise til kommuneloven eller ha med en generell henvisning til offentlighetsloven. På samme måte som selve plikten til å protokollføre en hjemmel i kommuneloven for å lukke møtet, skal denne henvisningen sikre at organet tar konkret stilling til om en av bestemmelsene i offentlighetsloven gir grunnlag for å lukke møtet.

5.4.6 Møteoffentlighet ved fjernmøter

Etter kommuneloven § 11-7 kan de folkevalgte organene behandle en sak som et fjernmøte. Dette er vanlige møter og alle saksbehandlingsreglene gjelder, herunder

kravene til møteoffentlighet. Allmennhetens rett til å overvære møter i folkevalgte organ skal ikke bli redusert som følge av organet avholder et fjernmøter. Dersom et fjernmøte holdes for åpne dører må det være en mulighet for at tilhørere kan overhøre kommunikasjonen mellom medlemmene. Fjernmøter er nærmere omtalt i punkt 2.3.2.

Et møte som skal vedtas lukket etter kommuneloven § 11-5 andre ledd (noens personlige forhold eller taushetsplikt) kan etter § 11-7 tredje ledd ikke avholdes som fjernmøte. Hensynet bak dette er blant annet at det vil være vanskeligere å kontrollere og sikre at informasjonen ikke spres til uvedkommende ved denne typen behandling enn ved et fysisk møte hvor alle møtedeltagerne sitter i samme rom.

Under korona-pandemien ble det gitt midlertidige regler i forskrift etter kommuneloven som åpnet for at folkevalgte organer selv kunne bestemme å holde møter som fjernmøte, selv om kommunestyret eller fylkestinget ikke har truffet vedtak om at det folkevalgte organet skal ha adgang til å holde møter som fjernmøte, jf. kommuneloven § 11-7 første ledd. Disse midlertidige reglene opphørte i august 2020.

5.4.7 Hvem kan være til stede på et lukket møte?

Hvis møtet er åpent er det ingen begrensninger i hvem som kan være til stede og overvære møtet. Når et møte i et folkevalgt organ lukkes, har kun de med lovbestemt møterett i organet rett til å være til stede. De som har en slik rett, er i utgangspunktet organets faste medlemmer og møtende varamedlemmer. Disse har etter kommuneloven § 8-1 en faktisk plikt til å delta i møter i de organene de er valgt som medlemmer av, og kan selvsagt være til stede i det lukkede møtet.

Kommunens administrasjon kan også delta i lukkede møter, se § 13-1 femte ledd. Kommunedirektøren personlig eller ved en av sine underordnede, har etter kommuneloven § 13-1 femte ledd møte- og talerett i alle folkevalgte organer. Denne retten gjelder imidlertid ikke for møter i kontrollutvalget, og dette skyldes dette utvalgets kontrollfunksjon overfor nettopp kommunedirektøren og hans eller hennes underordnede. Lukkes møtet i et folkevalgt organ på grunn av taushetsplikt i en sak, så bør de fra administrasjonen som ikke har tilknytning til saken forlate møte når saken behandles. Dette er for å redusere spredningen av taushetsbelagte opplysninger.

Det finnes også enkelte særbestemmelser som gir andre enn organets medlemmer og varamedlemmer en rett til å overvære møter, herunder de lukkede. Spørsmålet er videre om disse andre kan være til stede når møtet lukkes. Som det vises til nedenfor vil det også være en plikt til å begrense hvem som er til stede.

Etter kommuneloven § 6-1 tredje ledd har ordføreren møte- og talerett i alle kommunale organ unntatt kommunerådet. Denne retten gjelder også når organet behandler saker bak lukkede dører, og uavhengig om ordføreren er medlem av organet. Ordføreren kan selv velge å være representert av et annet medlem av kommunestyret hvis det er aktuelt å delta i møter i organ ordføreren ikke selv er medlem av.

I kommuner med parlamentarisk styreform skal kommunerådets medlemmer delta i kommunestyrets møter selv om de ikke formelt er medlemmer, jf. § 10-3. Denne møteplikten gjelder også lukkede møter. Lederen av kommunerådet har også med enkelte unntak en rett til å delta i møter i andre kommunale organer, og retten vil også gjelde for disse organers lukkede møter. Retten til deltagelse på møtene innebærer ikke stemme- og forslagsrett, men kun en møte- og talerett. På samme måte som for kommunedirektøren kan heller ikke medlem av kommunerådet være til stede i kontrollutvalgets møter, så fremt ikke de er innkalt etter § 23-2 tredje ledd.

Dersom noen med lovbestemt møterett til et møte er inhabile i en sak, blir de likestilt med "alle" etter § 11-5. Møteretten vil i de tilfellene bortfalle som følge av inhabiliteten. Det betyr at de kan være til stede som tilhørere i et åpent møte, men hvis møtet lukkes må den folkevalgte forlate lokalene. Dette må gjelde uansett grunnlaget som taler for inhabilitet og lukkingen.

5.4.8 Kontrollutvalgsmedlemmer og revisors møterett

Etter § 23-2 fjerde ledd har kontrollutvalget rett til å være til stede i et lukket møte i kommunens folkevalgte organer. Det skilles ikke her mellom hvilken hjemmel som er benyttet for å lukke møtet. Utvalget har for eksempel rett til å delta på møtet når det foreligger lovbestemt taushetsplikt. Kommunestyret kan imidlertid bestemme at kontrollutvalget ikke har rett til å være til stede når kommunestyret behandler en sak for lukkede dører. En slik beslutning kan vedtas som en generell bestemmelse i en forskrift eller for ett enkelt møte. Når kommunestyret behandler en sak fra kontrollutvalget vil utvalgets leder og nestleder ha møte- og talerett, jf. § 23-2 andre ledd. Denne retten gjelder også dersom saken behandles for lukkede dører.

Dersom et av medlemmene i kontrollutvalget er til stede i et lukket møte, anses ikke reglene om taushetsplikt å være til hinder for at vedkommende videreformidler informasjon internt i kontrollutvalget. De øvrige medlemmene har samme rett til å være til stede i det lukkede møtet, og dermed også motta de taushetsbelagte opplysningene.

5.4.9 Særskilt møterett ved tillatelse

I teorien har det vært hevdet at et fylkesråd i noen tilfeller kan invitere andre enn de faste medlemmene til å være til stede på et lukket møte. Det samme må nok legges til grunn for lukkede møter i andre kommunale folkevalgte organ. Organet bør imidlertid vurdere behovet for at den aktuelle "utenforstående" er til stede. Retten til å gi andre enn de med lovbestemt møterett adgang til et lukket møte, gjelder bare så fremt ikke organet plikter å lukke møtet etter § 11-5 andre ledd. I silke saker skal kommunen hindre at "andre" får tilgang til de taushetsbelagte opplysningene, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd. Forvaltningsloven §§ 13a og 13b vil i noen få tilfeller kunne tillate at andre en organets medlemmer er til stede.

En tillatelse til å være til stede innebærer i utgangspunktet ikke en rett til å delta i møtet på samme måte som organets medlemmer. Det er kun en rett til å overvære forhandlingene. Eventuell talerett er noe organet selv avgjør fra sak til sak så lenge det ikke er gitt bestemmelser om dette i lokalt vedtatt reglementer.

Organet kan tillate at ansatte i kommunen med oppgaver i den aktuelle saken for eksempel saksbehandlere er til stede når saken behandles. Dette vil også kunne skje når møtet lukkes etter for eksempel § 31 nr. 2, jf. forvaltningsloven § 13 b.

5.4.10 Kan en part være til stede når saken behandles i lukket møte?

Partene i en sak har ingen lovbestemt rett til å delta i organets behandling av saken, og vil derfor i utgangspunktet også måtte forlate rommet når ”deres” sak skal behandles. Organet kan imidlertid som nevnt gi andre enn de som har møterett etter loven en adgang til å være på et lukket møte, og organet kan dermed tillate at partene i en sak er til stede på et lukket møte. Departementet har tidligere uttalt når et møte er lukket av hensyn til taushetsplikten, så åpner forvaltningsloven § 13 b nr. 1 for at taushetsplikten ikke er til hinder for at en part blir kjent med sakens opplysninger. I slike tilfeller kan det ikke være avgjørende om det skjer gjennom å være til stede i et møte eller gjennom innsyn i et dokument. Det samme må trolig bli tilfelle for en vurdering etter forvaltningsloven § 13 a nr. 1 om at opplysningene ”gjøres kjent for dem som de direkte gjelder”. Etter disse bestemmelsene vil altså organet kunne gi partene adgang til å være til stede når saken behandles. Organet kan altså selv avgjøre om de ønsker partene som tilhører eller ikke.

Dersom det er en sak med flere parter, eller saken inneholder taushetsbelagte opplysninger om andre personer, er det grunn til å være tilbakeholden med å gi parter adgang til et lukket møte. Etter forvaltningsloven § 19 annet ledd har ikke en part

ubetinget rett til å gjøre seg kjent med opplysninger om en annen persons helseforhold eller opplysninger som av andre særlige grunner ikke skal meddeles videre. Dersom det er en reell mulighet for at slike opplysninger vil komme fram under forhandlingene bør ikke parten være til stede. Det kan også i enkelte tilfeller være slik at andre bestemmelser i lovens §§ 18 og 19 taler for at det er opplysninger i et dokument i saken som parten ikke har krav på innsyn i. Partene bør da heller ikke være til stede i et lukket møte hvor slike opplysningene vil komme fram.

Organet kan velge å gi en part talerett under møtet. Denne må imidlertid begrenses til å være et innlegg i saken, og ikke en rett til å delta i forhandlingene på lik linje med organets medlemmer.

5.4.11 Hvilken taushetsplikt gjelder for organets medlemmer når møtet lukkes?

Det at en sak behandles for lukkede dører, endrer ikke rekkevidden av taushetsplikten for de som er til stede. De folkevalgte har kun taushetsplikt om opplysninger som er taushetsbelagt i lov eller i medhold av lov. Dette vil typisk være opplysninger om ”noens personlige forhold” eller ”drifts- og forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den opplysningen angår”, som er taushetsbelagte etter forvaltningsloven § 13 første ledd. Taushetsplikten gjelder ikke generelt om forhandlingene i et lukket møte, eller opplysninger som er unntatt offentlighet etter "kan-bestemmelsene» i offentlighetsloven som for eksempel §§ 23 og 25.

Kommunestyret eller andre folkevalgte organ kan heller ikke vedta instruks eller reglementer som pålegger medlemmene av organet taushetsplikt som går lenger enn det som følger av loven. Organene som sådan har ikke en instruksjonsmyndighet eller annen hjemmel til å vedta et slikt pålegg.

Informasjon kan gis til faste medlemmer som ikke er til stede grunnet forfall. Det kan tenkes begrensninger dersom medlemmet ikke har behov for å få videreformidlet den taushetsbelagte informasjonen for behandlingen av en konkret sak. Et slikt tilfelle kan være der organet foretar en endelig behandling av en sak. Siden saken er ferdig behandlet vil ikke det fraværende medlemmet ha et tjenstlig behov for å få den taushetsbelagte informasjon.

5.4.12 Sammenhengen mellom dokumentoffentlighet og møteoffentlighet

Når det foreligger et grunnlag for å lukke møtet, vil det ikke sjelden være saksdokumenter som er unntatt offentlighet. Det kan enten være med grunnlag i

taushetsplikten i forvaltningsloven, eller etter en av unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven. Likevel er det viktig å huske på spørsmålet om møteoffentlighet og dokumentoffentlighet må behandles hver for seg.

Det er ikke sikkert at møtet skal eller kan lukkes selv om enkelte av dokumentene er unntatt offentlighet. Det er heller ikke sikkert at saksdokumenter skal eller kan unntas offentlighet, bare fordi saken ble behandlet i et lukket møte. Organet skal foreta en selvstendig vurdering av om det foreligger hjemmel i kommuneloven for å lukke møtet uavhengig av om saksdokumenter er unntatt offentlighet. At det foreligger dokumenter unntatt offentlighet vil likevel trolig ofte bety at det kan foreligge et grunnlag for å lukke møtet etter en av bestemmelsene i kommuneloven.

Også ved behandlingen av en innsynsbegjæring i et dokument i en sak som har vært behandlet i et lukket møte, må det foretas en konkret vurdering av om vilkårene for å unnta dokumentet er til stede. Det kan for eksempel være at situasjonen har endret seg, slik at det ikke lenger er grunn til å unnta dokumentet fra offentlighet selv om møtet ble lukket.

5.5 Brudd på taushetsplikt ved feilaktig åpent møte eller uvedkommende til stede i et lukket møte

Etter forvaltningsloven § 13 første ledd plikter både folkevalgte og ansatte i administrasjonen å forhindre at andre får tilgang til taushetsbelagte opplysninger. Dette er som nevnt ett av hensynene til at det folkevalgte organet i noen tilfeller har en plikt til å lukke møtet. Manglende lukking av et møte hvor det kommer fram taushetsbelagte opplysninger er et brudd på denne plikten. Brudd på lovpålagt taushetsplikt er straffbart etter straffeloven § 209. Det vil også være et brudd dersom møtet lukkes, men organet har latt uvedkommende være til stede slik at de får kjennskap til de taushetsbelagte opplysningene.

Dersom det derimot kun fremkommer opplysninger som er unntatt etter "kan-bestemmelsene" i offentlighetsloven (for eksempel §§ 18, 23 eller 24), er det ikke grunnlag for å si at det foreligger strafferettslig brudd på taushetsplikten, jf. punktet ovenfor om hvilken taushetsplikt som gjelder for lukkede møter.

6 Habilitet

6.1 Hva er inhabilitet?

Å være inhabil betyr at du som et utgangspunkt ikke kan medvirke til eller ta avgjørelse i en sak, fordi du har en tilknytning til saken som rammes av lovregler om habilitet. Å være inhabil er ikke isolert sett utrykk for at noe er kritikkverdig, men forvaltningen er bundet av regler som blant annet skal bidra til likebehandling, og som innebærer at inhabile ikke skal delta i behandling av saker.

Det er med andre ord et saksbehandlingskrav at de som deltar i behandling av saker er habile, og den som er inhabil har en plikt til å trekke seg fra behandling av saken. Formålet med habilitetsreglene er å sikre at avgjørelser er korrekte, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsene og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet.

Folkevalgte og ansatte i kommunen vil kunne bli inhabile i en sak hvis de har en tilknytning til saken eller sakens parter som er egnet til å skape tvil om de vil behandle saken på en objektiv og upartisk måte. Det kan for eksempel være at en sak omhandler dem selv (de er part i saken), eller de har nær forbindelse med noen som er part i saken.

Kommuneloven gir regler om inhabilitet for folkevalgte i § 11-10, og regler for inhabilitet hos ansatte i § 13-3. Selv om det er regler for folkevalgte som er mest sentral i denne veilederen, omtales også kort reglene for inhabilitet hos ansatte. Det er for å få fram helheten og sammenhengen i regelverket, og fordi regler om inhabilitet hos ansatte også kan få betydning for hvordan forberedelsen av saker til folkevalgte organer må innrettes.

I dette kapitlet omtales først de generelle reglene om inhabilitet i forvaltningsloven § 6, som både gjelder for folkevalgte og for ansatte i kommunen. Så følger kommunelovens særlige regler om inhabilitet hos folkevalgte, hvordan habilitet avgjøres i folkevalgte organer og hva som skjer når en folkevalgt er inhabil. Deretter redegjøres det for kommunelovens regel om fritak av personlige grunner. Til slutt redegjøres det kort for kommunelovens særlige regler for inhabilitet hos ansatte i kommunen, samt for spørsmålet om en hel kommune kan være inhabil.

Boks 6.1 Hvor finnes regler om habilitet?

Både forvaltningsloven og kommuneloven har regler om habilitet. Reglene i forvaltningsloven er de samme for folkevalgte og ansatte. I tillegg har kommuneloven egne regler om inhabilitet for henholdsvis folkevalgte og for ansatte i kommunen.

Folkevalgte: det følger av kommuneloven § 11-10 første ledd at bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II gjelder ved behandlingen av saker i folkevalgte organer. I tillegg er det i bestemmelsens andre til fjerde ledd enkelte særregler for de folkevalgte.

Ansatte: det følger av kommuneloven § 13-3 første ledd at bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II gjelder ved behandling av saker i kommunens og fylkeskommunens administrasjon, med de særregler som følger av bestemmelsens andre og tredje ledd.

6.2 Inhabilitet etter forvaltningsloven

6.2.1 Innledning

Bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II gjelder for folkevalgte og for ansatte i kommunen. Forvaltningslovens hovedregel om inhabilitet framgår av § 6. Her er det gitt flere ulike grunnlag som kan føre til at en folkevalgt eller ansatt blir inhabil, og må avstå fra å «tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak». Det er særlig første og andre ledd som er relevante. I § 6 første ledd bokstavene a til e er det oppstilt konkrete tilknytningsforhold mellom den folkevalgte eller ansatte og saken eller sakens parter, som automatisk fører til inhabilitet. Dette omtales tidvis som de «absolutte inhabilitetsgrunnene».

Andre ledd oppstiller en skjønnsmessig regel, om at den folkevalgte eller ansatte også kan bli inhabil etter en konkret vurdering av forholdene i saken, der en lang rekke momenter kan være relevante. Siden denne bestemmelsen krever en konkret skjønnsmessig vurdering, er det nok inhabilitet etter denne bestemmelsen som oftest er vanskeligst å vurdere.

6.2.2 Forvaltningsloven § 6 første ledd

I § 6 første ledd bokstav a til e er det listet opp ulike tilknytningsforhold som gjør den folkevalgte eller den offentlige tjenestemannen automatisk inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller å treffe avgjørelse i saken. [17]

Den folkevalgte eller ansatte selv eller nær familie er part i saken

Den som selv er part i saken er uten videre inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for eller til å treffe avgjørelse i saken, jf. bokstav a. En beslutningstaker kan naturligvis ikke forberede, delta i organets drøftelser eller treffe vedtak i sin egen sak, for eksempel en byggesak. Om noen er part i en sak, må avgjøres etter definisjonen av partsbegrepet i § 2 første ledd bokstav e, det vil si om avgjørelsen retter seg mot eller saken ellers «direkte gjelder» vedkommende.

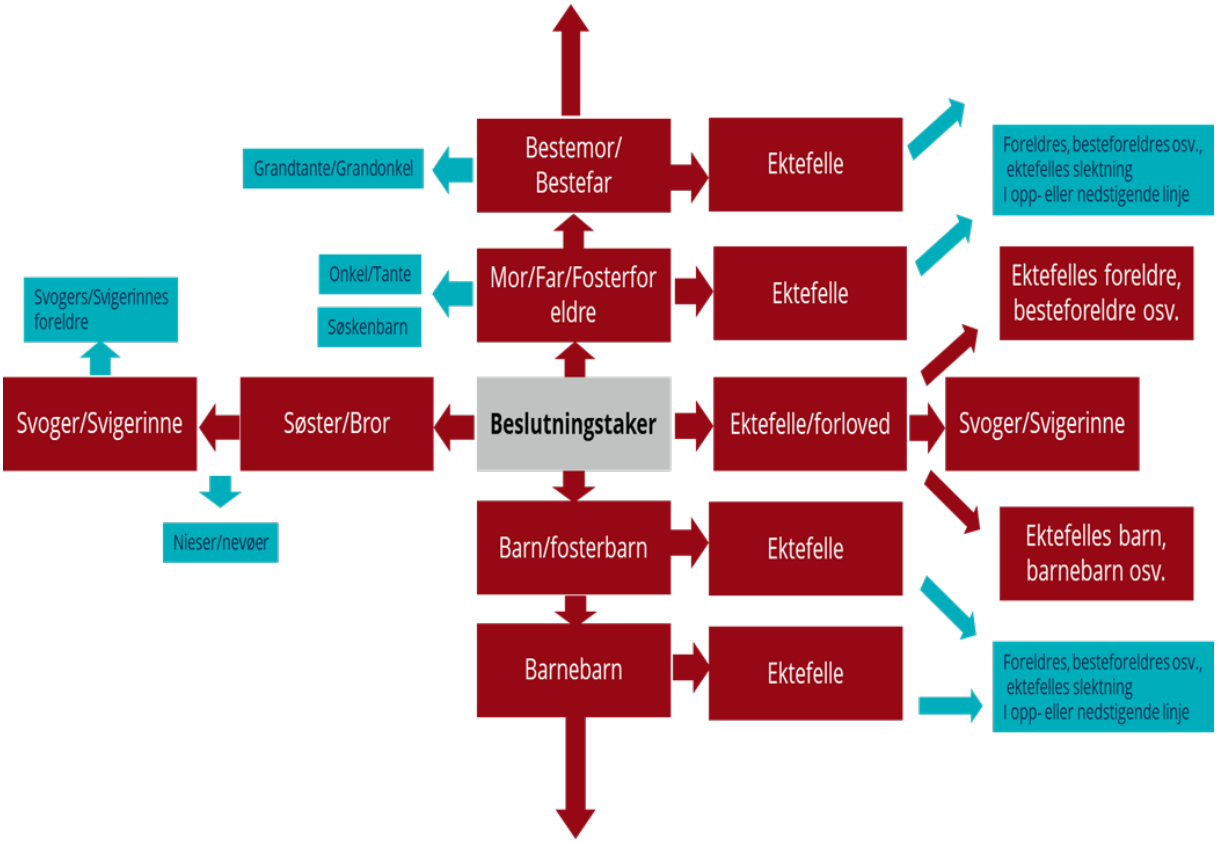
Uten videre inhabil er også den som er «i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken», jf. bokstav b. Slektninger i «oppstigende linje» er foreldre, besteforeldre osv. «Nedstigende linje» omfatter barn, adoptivbarn og barnebarn. Innunder søskenbegrepet regnes også halvsøsken, men ikke stesøsken.

Det foreligger et svogerskap når ett ekteskap eller ett slektskapsforhold utgjør bindeledd mellom personene. Det innebærer at man er inhabil også overfor den som er gift med de nære slektningene som automatisk gjør en inhabil. Er beslutningstakeren gift med partens bror eller søster, eller parten er gift med beslutningstakerens bestefar, vil han være inhabil. Slektskap lenger ut enn det, for eksempel den folkevalgtes fettere og kusiner, onkler og tanter eller nieser og nevøer, omfattes ikke av de automatiske inhabilitetsbestemmelsene. Avhengig av forholdet mellom beslutningstakeren og familiemedlemmet kan det være grunnlag for å vurdere inhabilitet etter § 6 andre ledd overfor disse slektningene.

Videre blir beslutningstakeren inhabil når «han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part», jf. bokstav c. Både nåværende og tidligere ektefeller omfattes av regelen. Det siktes her bare til formelt ekteskap, det vil si at samboerskap og lignende ikke omfattes, men samboerskap vil i

[17] heretter er begge også omtalt som «beslutningstakeren», selv om det altså også omfatter å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse.

hovedregelen føre til inhabilitet etter § 6 annet ledd. Også forlovelse med parten er inhabilitetsgrunn etter § 6 første ledd bokstav c.



Illustrasjon av hvilke forbindelser som fører til automatisk inhabilitet.
Rød farge = beslutningstaker blir inhabil

Er verge eller fullmektig for en part

En folkevalgt eller ansatt er inhabil dersom han «er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte», jf. bokstav d. Både verger med familietilknytning (for eksempel mor og far) og oppnevnte verger omfattes av regelen. Vergemålet eller fullmektigoppdraget trenger ikke gjelde den konkrete saken der inhabilitetsspørsmålet oppstår. Det er tilstrekkelig og nødvendig at vedkommende har vært verge for parten etter at saken begynte. Har man kun vært fullmektig eller verge for parten før saken begynte, omfattes man ikke av bestemmelsen.

Medlem av styret mv. i et selskap eller liknende som er part i saken

En beslutningstaker blir automatisk inhabil til å forberede eller treffe avgjørelse i en forvaltningssak når han eller hun er styremedlem eller har enkelte andre sentrale verv eller stillinger i et selskap, samvirkeforetak, forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, jf. bokstav e. Regelen er begrunnet i at den som har en nær tilknytning til en forening, et selskap eller liknende vil kunne identifisere seg med dette, og at det derfor kan svekke tilliten til at han eller hun er upartisk ved behandlingen av en sak hvor sammenslutningen er part.

Regelen gjelder likevel ikke for personer som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid, og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken. Dette er et unntak som gjelder internt i offentlige konsernforhold, der offentlig heleide selskaper («morselskap») alene eller sammen med andre offentlige eiere eier et eller flere selskaper («datterselskap»).

6.2.3 Forvaltningsloven § 6 andre ledd - inhabilitet etter en skjønnsmessig vurdering

Selv om en folkevalgt eller ansatt ikke faller inn under noen av tilknytningskategoriene i § 6 første ledd, kan vedkommende likevel bli inhabil etter en skjønnsmessig vurdering etter § 6 andre ledd. Etter denne bestemmelsen blir en inhabil hvis det foreligger «andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til [beslutningstakerens] upartiskhet».

Bestemmelsen åpner for en bred, skjønnsmessig vurdering av om beslutningstakeren har en slik tilknytning til saken eller partene at tilliten til at hun eller han vil behandle saken på en nøytral måte kan bli svekket. Dersom beslutningstakeren har flere former for tilknytning til saken eller partene, må disse vurderes samlet. I vurderingen skal det blant annet legges vekt på om avgjørelsen vil innebære en «særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til». Det har også betydning om en part i saken har reist inhabilitetsinnsigelse, det vil si påstått at beslutningstakeren er inhabil. Nedenfor gis en kortfattet oversikt over hva som ligger i de skjønnsmessige kriteriene.

Det må foreligge et "særegent forhold"

Det er ikke mulig å gi en uttømmende beskrivelse av hva slags tilknytning til saken eller partene som vil bli regnet som «et særegent forhold» i en konkret sak. Det kan være tilfeller som er av samme art som de tilknytningsforholdene som er nevnt i første ledd,

men som ikke rammes direkte av dem. Selv om personen er habil etter § 6 første ledd, kan vedkommende likevel etter omstendighetene være inhabil dersom vilkårene i § 6 annet ledd er oppfylt. For eksempel vil det at en beslutningstaker er samboer med en part normalt være et slikt særegent forhold. For tilknytningsforholdene i første ledd har lovgiver likevel bevisst trukket grensen for hvor nært slektskapsforhold som automatisk fører til inhabilitet. For eksempel har lovgiver tatt stilling til at man ikke automatisk er inhabil til å behandle saker der søskenbarn er part. Denne grensen må i utgangspunktet respekteres, og bestemmelsen i § 6 andre ledd må derfor ikke praktiseres slik at en uten nærmere vurdering blir inhabil hvis et søskenbarn er part i saken. For å bli inhabil etter annet ledd må det noe mer til, slik at tilknytningsforholdet til søskenbarnet utgjør et særegent forhold, for eksempel at beslutningstakeren har nær personlig kontakt med vedkommende.

Det kan ellers være et særegent forhold som kan føre til inhabilitet at en beslutningstaker har et nært vennskap eller sterkt motsetningsforhold til part i en sak. Både vennskap og uvennskap kan altså føre til inhabilitet. Men det at man kjenner hverandre, eller er kollegaer, vil ikke i seg selv være tilstrekkelig til å konstatere inhabilitet. Men dersom man utvikler et vennskap med en kollega og møtes i sosiale sammenhenger utenfor arbeidet, så vil det kunne tale for at man er inhabil. At man er faglig eller politisk uenig med parten er normalt ikke tilstrekkelig til å bli inhabil.

At en beslutningstaker har et privat engasjement i en sak vil som hovedregel ikke medføre inhabilitet. Folkevalgte har en meget vid anledning til å uttrykke standpunkter, for eksempel i media, uten å bli inhabil til å behandle saker om dette temaet. Det kan kunne stille seg annerledes dersom den folkevalgte har en privat interesse i utfallet av en sak som går utover det som er vanlig politisk engasjement, for eksempel er nabo til et sted som søker om skjenkebevilling.

Ansatte må også kunne gi utrykk for sitt syn på aktuelle saker og ha standpunkter uten at dette skal få konsekvenser for deres arbeid. Der en ansatt har et sterkt personlig engasjement for en sak, og for eksempel har ledet aksjoner i tilknytning til saken, kan dette imidlertid utgjøre et særegent forhold som gjør vedkommende inhabil i saken.

Alminnelige tilknytningsforhold og situasjoner som mange befinner seg i, vil normalt ikke føre til inhabilitet, fordi det da ikke foreligger et særegent forhold. For eksempel blir ikke et medlem av kommunestyret inhabil i skolesaker bare fordi vedkommende har barn i skolen. Det er imidlertid heller ikke krav om at forholdet må være helt unikt. Hvis for eksempel en endring av reglene om skoleskyss kan bli til særlig fordel eller ulempe

for et bestemt medlem av kommunestyret eller medlemmets barn, kan det måtte betraktes som særegent forhold.

Når det gjelder behandling av økonomiplan eller årsbudsjett i kommunestyret, er det vurdert at en folkevalgt kan være inhabil i «foreløpige avstemninger» om enkeltforhold, men likevel være habile til å delta i den øvrige behandlingen av dokumentene og delta i den endelige voteringen etter § 11-9 tredje ledd. Tilsvarende vil kunne gjelde ved behandling av kommuneplanens arealdel, det vil si at en folkevalgt er inhabil i relasjon til delvedtak om enkeltområde eller enkelttema der den folkevalgte har sterke personlige særinteresser, men at den folkevalgte for øvrig er habil ved behandlingen av kommuneplanen som sådan.

Det særegne forholdet må være «egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet»

I bestemmelsen er det stilt vilkår om at det særegne forholdet må være «egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet». Det som må vurderes er om forholdet er *egnet* til å svekke tilliten, ikke om den folkevalgte faktisk vil la seg påvirke. Den folkevalgte kan anses inhabil på grunn av innbyggernes alminnelige forventning til og oppfatning av omstendighetene rundt saken. At han selv mener at han ikke lar seg påvirke, er derfor ikke avgjørende.

Momenter som er relevante i vurderingen

Vurderingstemaet etter § 6 andre ledd er, som vist ovenfor, et spørsmål om det foreligger «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten» til beslutningstakerens upartiskhet. Mange forskjellige former for tilknytning til saken og momenter kan være relevante ved en konkret inhabilitetsvurdering. Det er uttrykkelig nevnt to momenter i bestemmelsen: Det skal for det første legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. For det andre skal det legges vekt på om inhabilitetsinnsigelsen er reist av en part. Disse momentene er ikke vilkår for inhabilitet, men momenter som inngår i den konkrete habilitetsvurderingen.

Særlig fordel, tap eller ulempe

Dersom avgjørelsen i saken vil innebære «særlig fordel, tap eller ulempe» for beslutningstakeren, skal det legges vekt på dette ved vurderingen av inhabilitetsspørsmålet. For at noe skal utgjøre en særlig fordel, tap eller ulempe, må det dreie seg om en fordel eller ulempe som tilkommer vedkommende spesielt, eller som han vil merke i spesielt stor grad. Hvis mange eller en ubestemt krets vil få tilsvarende fordel eller ulempe, er det ingen særlig fordel eller ulempe for beslutningstakeren. Den

særlige fordelen eller ulempen kan være av både økonomisk, faglig, ideell eller prestisjemessige karakter.

At beslutningstakeren har en særlig fordel, tap eller ulempe kan ha grunnlag i så vel naboforhold, konkurranseforhold, interessefellesskap eller interessemotsetninger.

Selv om ikke beslutningstakerne selv får noen fordel eller ulempe av vedtaket, skal det legges vekt på om noen som han har en «nær personlig tilknytning til», har slike interesser i avgjørelsen. Dette kan for eksempel være tilfelle dersom beslutningstakerens ektefelle, kjæreste eller nære venner har økonomiske interesser i saken, eller kan få slike andre fordeler eller ulemper som følge av avgjørelsen.

Er inhabilitetsinnsigelsen reist av en part?

I inhabilitetsvurderingen skal det også legges vekt på om en av partene i saken har fremsatt påstand om at en folkevalgt er inhabil. Det er ikke stilt krav til hvordan innsigelsen framsettes, både skriftlige og muntlige innsigelser må godtas. Bestemmelsen tar bare sikte på partsinnsigelser som er reist i forkant av eller under sakens behandling. Det er ingen automatikk i at en inhabilitetsinnsigelse fra en part må tillegges avgjørende betydning. En inhabilitetsinnsigelse fra parten vil for eksempel ha liten betydning når det ellers i saken er lite som taler for at vedkommende er inhabil, eller i tilfeller der det er helt opplagt at beslutningstakeren er inhabil. Slike partsinnsigelser har derfor størst betydning når inhabilitetsspørsmålet er tvilsomt.

6.2.4 Unntak fra habilitetsreglene

Reglene om inhabilitet gjelder ikke dersom «det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete», jf. § 6 fjerde ledd. Bestemmelsen tar sikte på kurante, regelbundne avgjørelser, der det ikke er gitt noe spillerom for at forvaltningen kan utøve skjønn eller vurderinger.

Selv om en beslutningstaker er inhabil, «kan han behandle eller treffe foreløpig avgjørelse i en sak dersom utsettelse ikke kan skje uten vesentlig ulempe eller skadevirkning», jf. § 7. Bestemmelsen kommer bare til anvendelse der det haster med å treffe en avgjørelse, og en utsettelse vil føre til vesentlig ulempe eller skadevirkning. Det kan for eksempel tenkes at hensynet til barnets beste tilsier at et organ treffer hastevedtak i en sak, hvis det vil ta så lang tid å få på plass en habil beslutningstaker for å sikre at organet blir vedtaksdyktig at barnet kan bli skadelidende.

6.3 Inhabilitet etter kommuneloven - folkevalgte

I tillegg til forvaltningslovens regler om inhabilitet, gjelder spesielle regler om inhabilitet i kommuneloven § 11-10 andre til fjerde ledd for folkevalgte.

Det er ikke noe generelt forbud mot at ansatte i en kommune kan være folkevalgt i samme kommune. Disse kan dermed ende opp med å behandle en sak eller et vedtak som folkevalgt, som de tidligere har vært med på å forberede eller treffe, og det kan ha uheldige sider ved seg. § 11-10 andre ledd første setning sier derfor at en folkevalgt som har vært med å forberede eller treffe vedtak i en sak som ansatt, automatisk er inhabil til å behandle den samme saken i et folkevalgt organ.

Denne bestemmelsen gjelder imidlertid ikke når det folkevalgte organet behandler årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan, regional planstrategi og regional plan. Dette er dokumenter og saker hvor mange av kommunens ansatte er mer eller mindre involvert. Bakgrunnen for unntaket er blant annet at slike saker er mer overordnete, og at hvert enkelt ansatt gjerne bare har bidratt med arbeid i begrenset grad.

I utgangspunktet kan en folkevalgt behandle samme sak i flere organ, for eksempel både i formannskapet og kommunestyret. Et unntak fra dette følger av § 11-10 tredje ledd, og gjelder behandlingen av klager etter forvaltningsloven § 28 andre ledd. En folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe et vedtak som skal klagebehandles, kan ikke delta i klageinstansens behandling av klagen. Den folkevalgte er i slike situasjoner inhabil. Dette er for å forhindre at en folkevalgt er med på å behandle klager på vedtak den selv har vært med på å treffe. Bestemmelsen betyr for eksempel at dersom kommunestyret som klageinstans behandler en klage på et vedtak fra teknisk utvalg, så er kommunestyremedlemmer som var med å treffe vedtaket i utvalget inhabile til å behandle klagen i kommunestyret. Ofte behandles klager over kommunale vedtak i egne klagenemnder, og denne bestemmelsen taler for at medlemmene i klagenemndene ikke bør sitte i andre folkevalgte organer.

Bestemmelsen i § 11-10 tredje ledd gjelder bare for *klageinstansens* behandling av klagen. De folkevalgte som kan bli inhabile fordi de deltok i behandlingen av det påklagede vedtaket, kan altså delta i underinstansens behandling av klagen. Det betyr at de kan delta når det organet som først fattet vedtaket skal vurdere spørsmålet om vedtaket skal oppheves eller endres dersom organet finner at klagen gir grunn til det. Bestemmelsen i § 11-10 tredje ledd har ikke betydning (gjelder ikke) når en klage behandles utenfor kommunen, av et statlig klageorgan, som for eksempel når

Statsforvalteren behandler en klagesak etter plan- og bygningsloven. Da skjer jo klageinstansen behandling av klagen utenfor kommunen.

Videre gjelder at folkevalgte ikke blir inhabile når det skal velges personer til offentlige tillitsverv, eller når det skal fastsettes godtgjøring og lignende for slike verv, se kommuneloven § 11-10 fjerde ledd. Noe annet ville gjøre det veldig vanskelig å gjennomføre valg til folkevalgte organer, samt fastsette forskrifter om godtgjøring og andre økonomiske goder. Bestemmelsen gjelder bare når det er tale om å fastsette generelle regler om godtgjøring til for eksempel ordfører og utvalgsleder. Dersom organet behandler en konkret sak om en individuell godtgjøring til ordføreren på grunn av et konkret forhold, vil ordføreren, på grunn av sin særlige tilknytning til saken, normalt være inhabil etter reglene i forvaltningsloven § 6 første eller andre ledd.

6.4 Hvordan avgjøres inhabilitet i folkevalgte organer?

I folkevalgte organer er det organet selv som avgjør om det enkelte medlemmet er habilt eller inhabilt, jf. forvaltningsloven § 8 annet ledd. Beslutningen kan ikke delegeres, og det skal fattes en beslutning selv om det er klart at det foreligger en inhabilitetsgrunn. Det medlemmet habilitetsspørsmålet gjelder kan gi uttrykk for sin oppfatning av spørsmålet og redegjøre for de forholdene som gjør at det skal foretas en habilitetsvurdering. Utover dette kan ikke medlemmet delta i avgjørelsen, verken i drøftingen av eller avstemningen i saken, og må forlate sin plass som møtedeltaker.

Folkevalgte har *plikt* til å vurdere sin egen habilitet, og skal i god tid før møtet melde fra om forhold som har betydning for egen habilitet. Dette er nødvendig for at det skal være tid til å innkalle varamedlem som stedfortreder, jf. § 8 forvaltningsloven tredje ledd. Varamedlemmet bør «innkalles til å møte og delta ved avgjørelsen dersom det kan gjøres uten vesentlig tidsspille eller kostnad».

Oppstår det spørsmål om flere medlemmers habilitet i samme sak, skal de alle avstå fra å delta i habilitetsavgjørelsene. Dette gjelder både avgjørelsen knyttet til sin egen og til andres habilitet, og selv om grunnlaget for inhabilitetsproblematikken er helt forskjellig for de respektive enkeltmedlemmene. En forutsetning er imidlertid at organet er vedtaksført. Dersom det i en sak er så mange inhabile medlemmer at det kollegiale organet ikke er vedtaksført, og det ikke er kalt inn varamedlemmer, er det lagt til grunn at samtlige medlemmer likevel skal delta i avgjørelsen av medlemmenes habilitet.

En avgjørelse om inhabilitet skal føres i møteboken, og det skal fremgå hvilken hjemmel som gjør det aktuelle medlemmet inhabilt. Henvisningen skal være så spesifikk at man

angir hvilket ledd og eventuelt bokstav i den aktuelle paragrafen som hjemler inhabiliteten, for eksempel inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav d. Det er ikke et lovkrav at møteboken angir noen begrunnelse eller noe om det konkrete forholdet som kan begrunne inhabilitet, for eksempel at man er nær venn av en part i saken, men det er ofte hensiktsmessig å innta en helt kort beskrive av dette.

Hvis det foretas en avstemning og medlemmet anses habilt, skal det også føres i møteboken, jf. kommuneloven § 11-4 første ledd bokstav d og e.

Vedtak som gjelder spørsmål om habilitet kan være gjenstand for lovlighetskontroll, jf. kommuneloven § 27-1 og § 27-2 bokstav c. Se nærmere omtale i kapittel 7.2.

6.5 Hva skjer når en folkevalgt er inhabil?

En som er inhabil må avstå fra å "tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak". Med tilrettelegging siktes det til arbeidet med å utrede eller forberede saken. Man kan grovt sett si at den saksbehandlingen som skjer i forkant av at en avgjørelse fattes, er å tilrettelegge saken.

Dette betyr at den inhabile ikke kan delta i det folkevalgte organets behandling av saken (dette innebærer ikke at den inhabile ikke kan engasjere seg som privatperson og eventuell part i saken). Vedkommende skal verken være med i debatten eller i avstemningen i den aktuelle saken. Så lenge møtet ikke er lukket, vil den folkevalgte kunne sette seg på tilhørerbenken eller på andre måter følge forhandlingene. Hvis møtet lukkes, må vedkommende «på gangen» og kan ikke være til stede under det lukkede møtet. Når det folkevalgte organet har avgjort at et medlem er inhabilt, så skal det kalles inn et varamedlem.

Kommunelovens regler gjelder ikke behandlingen i de ulike partigruppene eller i partiorganer. Det betyr at kommuneloven ikke har et forbud mot at en person som er inhabil i en sak deltar i slike interne møter i partiet. Av hensyn til formålene bak inhabilitetsreglene mener departementet likevel det er gode grunner for at en person som er inhabil til å behandle saken i et folkevalgt organ bør avstå fra å delta i denne typen organers behandling av den samme saken.

6.6 Fritak av personlige grunner

De folkevalgte har en rett og plikt til å fungere i vervet, og dermed også rett og plikt til å møte i organets møter og avgi stemme. Reglene om inhabilitet er et unntak fra denne plikten. Selv om en folkevalgt ikke er inhabil, så kan han eller hun søke om fritak fra

behandlingen av en sak "hvis personlige grunner tilsier fritak", se kommuneloven § 11-11. Søknaden avgjøres av det folkevalgte organet selv. Det er et vilkår at det faktisk foreligger en søknad fra den folkevalgte. Organet kan ikke på eget initiativ avgjøre at noen skal fritas på grunn av personlige grunner etter denne bestemmelsen.

Bakgrunnen for bestemmelsen er at selv om det ikke foreligger noen inhabilitetsgrunn, kan det oppstå situasjoner hvor det vil medføre en personlig belastning for en folkevalgt å delta ved behandlingen av en sak. Det er ikke nødvendig med en inhabilitetsgrunn for at den folkevalgte skal få fritak etter denne bestemmelsen, og den åpner derfor for at en folkevalgt kan gis fritak uten at det er nødvendig å gå inn i vanskelige grensedragninger og vurderinger om habilitet. Bestemmelsen skal likevel benyttes med varsomhet, og skal ikke praktiseres på en måte som setter til side møte- og stemmeplikten i § 8-1. Rent politiske hensyn eller problemer i forholdet til velgergrupper eller eget parti skal ikke i seg selv kunne anses være tilstrekkelig grunnlag for fritak etter denne bestemmelsen.

Dersom en folkevalgt gis fritak fra å delta i behandlingen av en sak av personlige grunner, skal dette føres inn i møteboken.

6.7 Når er en ansatt inhabil?

Kommuneloven § 13-3 regulerer inhabilitet for ansatte i kommunen. Det fremgår av § 13-3 første ledd at bestemmelsene om inhabilitet i forvaltningsloven kapittel II gjelder ved behandling av saker i kommunens og fylkeskommunens administrasjon, med de særreglene som følger av § 13-3 andre og tredje ledd.

Omtalen over om forvaltningslovens regler om inhabilitet er dermed også relevant for vurdering av habiliteten til ansatte i kommunen. For ansatte er i tillegg regelen i forvaltningsloven § 6 tredje ledd om såkalt «avledet inhabilitet» særlig relevant. Det følger av denne bestemmelsen at når en tjenestemann er inhabil, «kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordet tjenestemann i samme forvaltningsorgan». Er en ansatt i kommunen inhabil, kan altså heller ikke hennes underordnete være med å avgjøre saken. Med «direkte» siktes det til en direkte hierarkisk linje; man anses som direkte underordnet selv om det er flere «trinn» i hierarkiet opp til den inhabile. Det avgjørende er at den overordnete har formell myndighet til å instruere den underordnete om behandlingen av saken.

Den avledede habiliteten hindrer bare en ansatt fra å treffe avgjørelse i saken. Den underordnete kan være med å tilrettelegge grunnlaget for eller forberede saken. Det er bare selve avgjørelsen i saken som må overlates til andre. Dette kan være en som er

overordnet den inhabile, eller en som ikke er underlagt den inhabiles instruksjonsmyndighet.

Kommunedirektøren er øverste leder for hele kommuneadministrasjonen. Dersom kommunedirektøren er inhabil, vil normalt derfor alle i administrasjonen være inhabile til å treffe avgjørelse i saken. De underordnete i administrasjonen kan være med å forberede saken, men avgjørelsen må fattes utenfor administrasjonen. I slike tilfeller kan saken løses ved at saken løftes til kommunestyret som treffer avgjørelse.

Kommuneloven § 13-3 andre ledd fastsetter at når en klage skal behandles etter forvaltningsloven § 28 andre ledd, er en ansatt som har vært med på å forberede eller treffe det påklagede vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, og i forberedelsen av saken for klageinstansen. Regelen er tilsvarende det som gjelder for folkevalgte etter § 11-10 andre ledd, se omtale i 6.3. Begrunnelsen for bestemmelsen er å sikre mest mulig uavhengig klagebehandling når det er kommunen selv som er klageinstans for et kommunalt vedtak.

Den ansatte kan behandle saken som underinstans. Det er først når saken er videresendt til klageinstansen internt i kommunen, for eksempel klagenemnda eller formannskapet, at den aktuelle ansatte blir inhabil. I forarbeidene til loven illustreres situasjonen med dette eksemplet: [18]

Dersom for eksempel administrasjonen ved lederen for teknisk etat treffer et vedtak, kan vedkommende motta klagen og vurdere om vedtaket skal opprettholdes eller omgjøres. Opprettholdes vedtaket, og det skal til formannskapet for klagebehandling, sender lederen saken til administrasjonssjefen eller en annen høyere opp i administrasjonen som forbereder klagesaken for formannskapet. Det er ved forberedelsen av saken for formannskapet som klageinstans lederen av teknisk etat vil være inhabil. Vedkommende kan for eksempel ikke redegjøre for saken for formannskapet eller være den som står ansvarlig for saksframlegget eller administrasjonens innstilling til vedtak.

§ 13-3 tredje ledd gir en særregel som bare gjelder behandling av klagesaker og der det er den ansattes overordnete som er inhabil, slik at det foreligger «avledet inhabilitet» hos den ansatte. Etter den generelle regelen i forvaltningsloven § 6 tredje ledd kunne en ansatt i slike tilfeller ikke vært med på å fatte vedtak i klagesaken, men kunne vært med på å forberede saken for klageinstansen. For slike tilfeller fastsetter § 13-3 tredje ledd en

[18] Prop. 46 L (2017-2018) pkt. 18.4.2, side 164.

strengere regel for ansatte i kommunene: hvis en overordnet ansatt er inhabil i en klagesak, kan en direkte underordnet ansatt verken delta i klageinstansen behandling av saken, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

6.8 Kan hele kommunen være inhabil?

For at en hel kommune skal anses som inhabil må det foreligge rettslige hindringer for at kommunen som sådan kan treffe vedtak i en aktuell sak. Som kjent er all myndighet i utgangspunktet lagt til kommunestyret i kommunen, og den klare hovedregelen er at dersom administrasjonen er inhabil, kan en sak løses ved at saken løftes til det folkevalgte nivået. Dette gjelder også i saker som gjelder forhold som etter kommuneloven er lagt til kommunedirektøren, for eksempel det løpende personalansvaret for den enkelte ansatte i kommunen.

7 Hva skjer når saksbehandlingsreglene ikke er fulgt?

7.1 Må saken behandles på nytt?

Hvis reglene om saksbehandling i folkevalgte organer ikke blir fulgt utgjør dette en saksbehandlingsfeil. Hovedregelen om saksbehandlingsfeil står i forvaltningsloven § 41. Bestemmelsen slår fast at et vedtak er gyldig på tross av feil ved behandlingsmåten dersom feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Forvaltningsloven § 41 gjelder overtredelser av «reglene om behandlingsmåten i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven». Det er sikker rett at bestemmelsen kan anvendes analogisk ved brudd på saksbehandlingsregler i andre lover.[19] Det å bruke bestemmelsen analogisk betyr at den kan brukes til å løse tilsvarende problemstillinger etter andre lover som den ikke formelt gjelder for. Forvaltningsloven § 41 gjelder direkte bare for saker om enkeltvedtak, men kan antakelig anvendes analogisk også i saker som gjelder andre individuelle avgjørelser og i saker om forskrifter.

Spørsmålet om et vedtak er gyldig til tross for feil må vurderes i lys av de ulovfestede reglene om ugyldighet i forvaltningsretten. Når det foreligger feil ved saksbehandlingen uttrykker man gjerne vurderingstemaet slik at det må foreligge en «ikke helt fjerntliggende mulighet» for at feilen har virket inn på avgjørelsens innhold.[20] Det må

[19] jf. NOU 2019:5 kap 33.2.1.

[20] jf. NOU 2019:5 kap 33.2.2.

videre gjøres en samlet vurdering av bl.a. feilens art og omfang, hvorvidt ugyldighet er til gunst eller skade for berørte parter, eventuelle samfunnsmessige hensyn og hvor lang tid som har gått. Det lar seg ikke gjøre å skissere en generell grense for når en saksbehandlingsfeil fører til at vedtaket er ugyldig, men nedenfor omtales noen type-eksempler.

I kollegiale organer fører *inhabilitet for et medlem* ikke nødvendigvis til at organets vedtak blir ugyldig, men det kan være aktuelt der inhabiliteten kan ha hatt betydning for vedtakets innhold. Normalt vil vedtaket derfor være gyldig i de tilfeller der den inhabile tilhører mindretallet. Dersom den inhabile tilhører flertallet, blir vedtaket normalt ikke ugyldig når stemmetallene er slik at det er uten betydning hvordan representanten ville ha stemt. Et forhold som også kan ha betydning er om vedkommende har stemt konsekvent på samme måte i tilsvarende saker, der medlemmet har vært habil.

Det kan imidlertid ikke utelukkes at det i noen tilfeller må konstateres ugyldighet, selv om den inhabiles stemmegivning i og for seg ikke er avgjørende. For eksempel kan ugyldighet likevel være aktuelt når den inhabile har opptrådt svært aktivt, og dermed kan ha påvirket de andre medlemmenes stemmegivning.

Der *det treffes vedtak utenfor et møte* i kommunelovens forstand gis det i «Kommuneloven 2018 med kommentarer»[21] utrykk for at dette trolig vil være en «sterk» ugyldighetsgrunn. Etter deres vurdering er vedtak truffet utenfor et møte i kommunelovens forstand ikke et gyldig vedtak. En slik saksbehandling vil være et klart brudd på hovedregelen i § 11-2 første ledd om at folkevalgte organ skal behandle saker og treffe vedtak i et møte.

Dersom den aktuelle sammenkomsten har vært et møte i lovens forstand, og kravet til å treffe vedtak i møte dermed er oppfylt, men de *prosessuelle reglene om møteavviklingen er brutt*, som for eksempel kravene til kunngjøring eller ulovlig lukking, må spørsmålet om ugyldighet vurderes konkret ut fra om feilen har kunnet virke inn på avgjørelsens innhold. Denne vurderingen må gjøres på bakgrunn av momentene som er utviklet i den ulovfestede ugyldighetslæren.

I tilfeller hvor det konstateres ugyldighet, vil avgjørelsen være uten rettsvirkninger og saken må normalt behandles på nytt.

---

[21]Bernt og Overå, 1. utg. 2019, side 231

7.2 Lovlighetskontroll av vedtak om møteoffentlighet og inhabilitet

Kommuneloven § 27-2 første ledd bokstav b og c sier klart at vedtak som gjelder om et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører og vedtak som gjelder spørsmål om habilitet kan bli gjenstand for lovlighetskontroll. § 27-2 andre ledd sier at andre prosessledende avgjørelser ikke kan lovlighetskontrolleres. Andre saksbehandlingsfeil kan dermed ikke være gjenstand for lovlighetskontroll.

Ved lovlighetskontroll skal det tas stilling til om vedtaket har et lovlig innhold, er truffet av noen som har myndighet til å trekke et slikt vedtak og om vedtaket har blitt til å lovlig måte, jf. § 27-3 første ledd. Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan innen tre uker bringe en avgjørelse om møteoffentlighet og inhabilitet inn for lovlighetskontroll. Saker fra fylkeskommunene behandles av departementet. Statsforvalteren har fått delegert myndighet til å behandle krav om lovlighetskontroll av avgjørelser i kommunale organ.

Departementet og statsforvalteren kan også ta avgjørelser om møteoffentlighet og inhabilitet opp til lovlighetskontroll på eget initiativ, dersom særlige grunner tilsier det, jf. kommuneloven § 27-1 andre ledd. Om det foreligger særlige grunner er opp til statsforvalteren eller departementets frie skjønn å vurdere, men det følger blant annet av forarbeidene til kommuneloven at det generelt er en høy terskel for å iverksette lovlighetskontroll på eget initiativ.[22] Hvis for eksempel en lokalavis ønsker en overprøving av et vedtak om å lukke et møte, kan statsforvalteren eller departementet anmodes om å iverksette en lovlighetskontroll av eget tiltak. Allmennheten eller pressen har ikke rett til å kreve lovlighetskontroll. Skal en sak tas opp til kontroll av eget initiativ bør det hefte usikkerhet ved en avgjørelses gyldighet. Videre vil blant annet tilliten til forvaltningen (kommunen) og hensynene bak reglene om møteoffentlighet og habilitet være tungtveiende momenter i vurderingen av om en sak skal lovlighetskontrolleres på eget initiativ.

Når det gjelder avgjørelser om møteoffentlighet, vil det trolig være mest aktuelt med lovlighetskontroll av en avgjørelse om å lukke et møte. Det er likevel verdt å huske at det også er adgang til å kreve lovlighetskontroll når et organ har vedtatt at et møte skal gå for åpne dører. Det har vært reist spørsmål om det å unnlate å treffe en avgjørelse er

[22] Prop. 46 L (2017-2018) pkt. 27.1.4, side 332.

noe som kan være gjenstand for lovlighetskontroll. For eksempel å unnlate å treffe et vedtak om at et møte skal lukkes eller ikke. Det finnes da ikke noe faktisk vedtak å kontrollere. I disse tilfellene må det foretas en konkret vurdering av om de reelle hensynene taler for en lovlighetskontroll. Unnlatelsen må være i strid med loven, og derfor ulovlig. Det er ikke tilstrekkelig at det er kritikkverdig at vedtak ikke fattes. Dersom for eksempel kommunestyret unnlater å treffe vedtak om å lukke et møte der det skal behandles en sak om en arbeidstakers tjenstlige forhold eller en sak som inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, vil dette være en unnlatelse i strid med loven, og saken bør kunne bli gjenstand for en lovlighetskontroll. Når det gjelder unnlatelse av å fatte avgjørelse om habilitet, må det i en eventuell lovlighetskontroll først konkluderes med at det forelå inhabilitet, og så treffes vedtak om at kommunens manglende avgjørelse om dette var en ulovlig unnlatelse.[23]

Selv om det er anmodet om lovlighetskontroll fører det ikke til at iverksettelsen av vedtaket utsettes, se kommuneloven § 27-3 femte ledd. Dette vil være uheldig for kontinuiteten i saksbehandlingen. Prosessen med å treffe en endelig avgjørelse eller iverksette vedtaket i saken kan fortsette selv om det er anmodet om lovlighetskontroll. Organet som traff vedtaket, et kommunalt eller fylkeskommunalt organ som er overordnet vedtaksorganet eller departementet kan likevel bestemme at vedtaket ikke skal iverksettes før lovlighetskontrollen er gjennomført.

For mer informasjon om gjennomføringen av lovlighetskontroller, se departementets veileder H-2299 Lovlighetskontroll etter kommunelovens § 59.[24] Denne veilederen er skrevet til den gamle kommuneloven, men den vil fortsatt gi en del praktisk informasjon om gjennomføring av lovlighetskontroll, fram til en ny oppdatert veileder er klar.

7.3 Klage til Sivilombudet

Alle som mener seg utsatt for urett fra den offentlige forvaltningen, kan klage til Sivilombudet. Innbyggere kan sende klage, og i saker om møteoffentlighet er det ofte pressen som sender en klage til ombudet. En folkevalgt kan også sende en klage til Sivilombudet (en klage fra en enkelt kommunestyrerepresentant vil normalt bli avvist, men ombudet vil da kunne ta opp saken av eget tiltak).

---

[23] Jf. veileder H-2299 om lovlighetskontroll, pkt. 6.1.3.4.

[24] Lovlighetskontroll etter kommunelovens § 59 - regjeringen.no

Sivilombudet har ingen plikt til å behandle klagen, og avgjør selv om klagen gir grunn til å iverksette undersøkelser, jf. sivilombudsloven § 10.

Ombudet kan også iverksette undersøkelser i saker av eget tiltak. Det kan for eksempel være på bakgrunn av oppslag i media, eller gjennom opplysninger som fremkommer i en annen sak som er til behandling.

Sivilombudet kan undersøke saksbehandlingen i en avgjørelse, og om det var grunnlag for å lukke et møte. Ombudet kan for eksempel undersøke og uttale seg om plikten til å kunngjøre et møte er oppfylt eller om det er mangler i møteboken. Det finnes blant annet flere uttalelser fra Sivilombudet i saker om møteoffentlighet, hvor særlig pressen har klaget på avgjørelsen om å lukke et møte, der ombudet både har kritisert saksbehandlingen og selve avgjørelsen om å lukke møtet. Uttalelsene fra Sivilombudet kan leses blant annet på www.sivilombudet.no.

Utgitt av:
Kommunal- og distriktsdepartementet

Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no
Publikasjonskode: H-2549

September 2023