

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til samtale 7. oktober 2019 og din e-post samme dag. Vi beklager at en relevant rettslig avklaring om gjennomføring av flertallsvalg ikke ble gjort allment kjent for kommunene før 1. oktober.

Om kommuneloven og tolkningsuttalelsen

Kommuneloven § 35 nr. 5 av 1992 sier at *ved valg og ansettelse* kan hvert enkelt medlem kreve skriftlig avstemning. Denne bestemmelsen ble ikke videreført i den nye kommuneloven (2018). I en tolkningsuttalelse 27. september 2019 uttaler departementet at denne endringen innebærer at det etter den nye loven ikke lenger er adgang til å kreve skriftlig avstemning ved slike flertallsvalg etter § 7-4 andre ledd. Det betyr at den tidligere hovedregelen om åpne avstemninger er rendyrket i den nye loven. Etter departementets syn kan flertallsvalg av ordfører og varaordfører dermed ikke skje skriftlig. Departementets syn er at den nye kommuneloven heller ikke åpner for at et flertall i kommunestyret kan kreve skriftlig avstemning.

Det vil fortsatt være adgang til skriftlig avstemning i tilfeller der hvor loven åpner for eller forutsetter skriftlighet. Praktisk viktige eksempler på dette er valg til folkevalgte organer ved forholdsvalg (§ 7-5) og avtalevalg (§ 7-7).

Hensikten bak å fjerne bestemmelsen om adgang til å gjennomføre skriftlige avstemninger ved flertallsvalg er ikke omtalt i lovforarbeidene, hverken i kommunelovutvalgets utredning (NOU 2016: 4) eller i departementets lovproposisjon (Prop. 46 L (2017–2018)). En gjennomgang av hensynene bak avstemningsreglene er å finne i departementets tolkningsuttalelse. Som departementet har synliggjort i den nevnte tolkningsuttalelsen, legger departementet vekt på at størst mulig åpenhet i avstemninger er en styrke for lokaldemokratiet. Dette legger til rette for at innbyggerne får innsikt i hva de folkevalgte står for.

Når det gjelder selve tolkningsuttalelsen, står det i konklusjonen blant annet:

Hovedregelen også etter den nye loven, er at avstemninger skal skje åpent i møte ved stemmetegn. Det er ingen holdepunkter for å anta at den nye loven skulle endre denne hovedregelen. De grunnleggende hensynene bak en åpen avstemning, slik det er redegjort for i departementets sak 99/826, er fortsatt gjeldende.

Unntak fra denne hovedregelen eller prinsippet vil kun være i de tilfeller loven bestemmer det. Siden den nye loven ikke viderefører den klare hjemmelen i 92-loven om at skriftlige avstemninger kan kreves ved valg og ansettelse, må dette, etter departementets vurdering, bety at den nye loven ikke åpner for dette.

Det vil fortsatt være adgang til skriftlig avstemning der hvor loven åpner for eller forutsetter skriftlighet. Forholdsvalg etter § 7-5 og § 7-6 er et eksempel på avstemming som kan gjøres skriftlig.

Med denne endringen mener departementet at lokaldemokratiet blir styrket og bidrar til at den kommunale forvaltningen er tillitsskapende, i samsvar med lovens formålsbestemmelse, men kan ikke se at det går på bekostning av det kommunale selvstyret. At lovgiver har justert avstemningsreglene ved flertallsvalg, kan neppe ses som en svekkelse av det kommunale selvstyret. Utover dette har vi ingen kommentarer til tolkningsuttalelsen.

Om det konstituerende møtet og valg av ordfører og varaordfører

Departementet kan ikke ta konkret stilling til om det gjennomførte ordførervalget er ugyldig, og dermed at Ørland kommune må velge ordfører på nytt. Denne vurderingen ligger i utgangspunktet til kommunestyret å vurdere. Man kan ikke på generelt grunnlag legge til grunn at selv om avstemningsreglene i kommuneloven er brutt, vil valget bli ugyldig slik at man må velge på nytt. En saksbehandlingsfeil fører som regel ikke til ugyldighet med mindre det er grunn til å regne med at feilen kan ha virket bestemmende for avgjørelsens innhold. I slike situasjoner må det gjøres en grundig og konkret vurdering av valgets gyldighet. I denne konkrete vurderingen må det blant annet ses hen til hvor sannsynlig det er at kommunestyrets medlemmer ville stemt annerledes dersom valgene var avholdt ved åpen stemmegivning.

Departementet antar at kommunen selv kan bestemme å avholde et nytt kommunestyremøte for å velge ordfører og varaordfører i samsvar med den nye loven dersom kommunen anser det gjennomførte flertallsvalget som ugyldig.

Slik departementet ser det, er det gjennomført et konstituerende møte i Ørland kommune. Det er dermed hverken behov eller nødvendig å avholde et nytt *konstituerende* møte i kommunelovens forstand, for å gjennomføre valg av ordfører på lovlig måte. Departementet antar det er tilstrekkelig å "reparere" et eventuelt ugyldig valg gjennom valg av ordfører og varaordfører i et kommunestyremøte.

Fylkesmannen kan kontrollere lovligheten av kommunale avgjørelser dersom vilkårene for dette er oppfylt. Dersom Fylkesmannen gjennomfører lovlighetskontroll, skal Fylkesmannen oppheve vedtaket hvis det er gjort feil som gjør vedtaket ugyldig.

Inntil flertallsvalgene i det konstituerende møtet *eventuelt* skulle bli opphevet gjennom en lovlighetskontroll, eller fordi kommunen selv konkluderer med at flertallsvalgene er ugyldige og dermed gjennomfører nye valg av ordfører og varaordfører, antar departementet at de som ble valgt ved flertallsvalg i det konstituerende møtet fungerer i disse vervene.

Vennlig hilsen

Siri Halvorsen
avdelingsdirektør

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Kommunalavdelingen, juridisk seksjon
Telefon 22 24 69 13
Mobil 99 63 42 13
E-post siri.halvorsen@kmd.dep.no

www.regjeringen.no/kmd

Fra: Raaen Emil <Emil.Raaen@nyeorland.no>

Sendt: 7. oktober 2019 14:17

Til: Halvorsen Siri <Siri.Halvorsen@kmd.dep.no>

Kopi: Postmottak Ørland <Postmottak@orland.kommune.no>; Postmottak KMD <postmottak@kmd.dep.no>

Emne: valg av ordfører og varaordfører

Til Siri Halvorsen, Kommunal -og moderniseringsdepartementet (KMD)

Viser til samtale og mitt ønske om oppklarende fortolkning av lovlighet ved gjennomføring av valg på ordfører og varaordfører ved konstituering.

Torsdag i forrige uke gjennomførte nye Ørland kommune sitt konstituerende møte der ordfører og varaordfører ble valgt ved skriftlig votering. I går og i dag har det vært artikler i avisene Fosna-folket og i Adresseavisen, der seksjonsleder for juridisk seksjon i kommunal og justisavdelingen til Fylkesmannen i Trøndelag, Kjetil Ollestad, har stilt spørsmål ved lovligheten av våre valg i vårt konstituerende møte i nye Ørland kommune nå sist torsdag. Mer spesifikt er det reist tvil ved lovligheten i gjennomføring av valg av ordfører og varaordfører.

Tolkningsuttalelsen, fra Kommunal -og moderniseringsdepartementet (KMD) til Ulstein kommune fra 27.september 2019, som jeg mottok fra en kollega dagen før vårt konstituerende møte, kom tett på konstitueringen og etterlot spørsmål og svar. Jeg tolket ny kommunelov, tolkningsuttalelse og muntlige tilbakemeldinger fra KMD, slik at det var i orden med skriftlige valg dersom flertallet av kommunestyret ønsket dette. Tidligere, i lov av 92, holdt det at en representant krevde skriftlig votering for å gjennomføre dette.

Deretter sendte jeg ut tolkningsuttalelsen fra KMD og min forståelse av muligheten til å gjennomføre skriftlige valg, til alle i kommunestyret onsdag ettermiddag/kveld. Konstituerende møte ble avholdt i henhold til mine anbefalinger. Dersom jeg da hadde tolket loven korrekt så ville våre vedtak være lovlig fattet da nesten 90% av kommunestyret stemte for skriftlig votering i vårt konstituerende møte.

Jeg har i dag, 7.oktober, hatt en samtale med deg og utredningsleder i KMD der dere muntlig bekrefter Kjetil Ollestads konklusjoner vedrørende gjennomføring av skriftlig valg. Dette åpner for noen spørsmål.

Jeg anmoder om en skriftlig bekreftelse på at dette er riktig forstått. Er det adgang til skriftlig votering på ordfører og varaordfører ved konstituering, dersom et flertall i kommunestyret ønsker dette?

I hvilken grad er hensynene i tolkningsuttalelsen til Ulstein kommune vurdert opp mot kommunelovens § 2-1.?

Kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre

Norge er inndelt i kommuner og fylkeskommuner med en egen folkevalgt ledelse. Hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar. Kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov. (min understrekning)

Tolkningsuttalelsen og konsekvensene av denne, er etter min forståelse, basert på konsekvensene av at en hjemmel er tatt ut av loven og ikke direkte hjemlet i lov? Er dette riktig forstått? I tilfelle hvordan avveier dere her hvilke hensyn som veier tyngst og hvorfor?

Dersom deres vurdering er at vi i Ørland kommune, ved å gjennomføre skriftlig valg på ordfører og varaordfører, har gjennomført et ulovlig valg eller benyttet ulovlig framgangsmåte ved valg, vil dette følgelig få konsekvenser for oss.

Dersom valget er foretatt på en ulovlig måte, er da vedtaket å anse som ugyldig? Hvem avgjør vedtakets gyldighet og hvordan?

Dersom valget er foretatt ulovlig vil dere anbefale å innkalle til et nytt konstituerende møte?

Dersom vi da må gjennomføre det konstituerende møtet på nytt. Er det da riktig forstått at godkjenning av valgoppgjør og valg av formannskap, som er vedtatt i henhold til lov i konstituerende møtet, ikke åpnes for ny behandling? Er det sakene; valg av ordfører og varaordfører, medlemmer til kontrollutvalg og representanter til KS som må behandles på nytt?

Må vi forholde oss til lov og regelverk for det konstituerende møtet eller er det tilstrekkelig å kalle inn til et alminnelig kommunestyremøte for å fullføre valgene på nytt?

La meg avslutningsvis, for egen del, legge til at jeg mener dette er en svært uheldig situasjon. Både at skriftlig votering, der kommunestyrets flertallet ønsker dette, nå trolig anses ulovlig, og at denne tolkningsuttalelsen kommer så tett inn på kommunenes konstituerende møter.

Jeg skal ta min del av ansvaret for at jeg har tolket lov, uttalelser og signaler galt. Jeg mener imidlertid disse forhold burde vært klarlagt på et langt tidligere tidspunkt for slik å eliminere usikkerhet rundt sentrale valg i kommune-Norge.

Jeg er takknemlig for at dere prioriterer å besvare henvendelsen raskt.

Med hilsen

Emil Raaen

Prosjektleder nye Ørland kommune

emil.raaen@nyeorland.no

Mob. 917 60 241

Alf Nebbs gt. 2, 7160 Bjugn

Rådhusgata 6, 7130 Brekstad

cid:image002.png@01D3DE3E.3D296CE0

