

Forum for Kontroll og Tilsyn
v/ Anne-Karin Femanger Pettersen
Postboks 41 Sentrum
0101 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

19/4581-2

27. september 2019

Svar på spørsmål knyttet til den nye kommunelovens § 23-1 om kontrollutvalget

Vi viser til e-post 19. september 2019. I e-posten bes det om en avklaring om hvordan uttrykket «gruppe» i den nye kommuneloven § 23-1 andre ledd skal tolkes.

Den aktuelle bestemmelsen i § 23-1 andre ledd sier at lederen av kontrollutvalget ikke kan «være medlem av samme parti eller tilhøre samme gruppe som ordføreren».

Rettslig utgangspunkt

Den aktuelle bestemmelsen ble foreslått av departementet i Prop. 46 L (2017–2018), men er også omtalt i NOU 2016: 4 *Ny kommunelov* på side 314. Den har ingen parallell i kommuneloven av 1992.

Det står lite om denne bestemmelsen i Prop. 46 L (2017–2018) som kan bidra til å kaste lys over forståelsen av «gruppe». Departementets begrunnelse for å ta inn en bestemmelse om hvem som kan være leder av kontrollutvalget, knytter seg til at det anses som en fordel om lederen kommer fra et såkalt opposisjonsparti. Departementets nærmere uttrykte begrunnelse knytter seg til den delen av forslaget som forbyr lederen av kontrollutvalget å være «medlem av samme parti» som ordføreren. Det er særlig hensynet til å styrke tilliten og legitimiteten til kontrollutvalget som ligger til grunn for bestemmelsen, se Prop. 46 L (2017–2018) side 283. Departementet ønsket også en retts teknisk enkel regel, og ga uttrykk for at en regel som sier at lederen ikke kan være medlem av samme parti som ordføreren ivaretar dette hensynet. Departementet pekte på at en regel som sier at lederen skal komme fra «opposisjonen», vil kunne føre med seg uheldige tolkningsproblemer.

Uttrykket «gruppe» finnes også andre steder i loven, se for eksempel § 7-5. Denne bestemmelsen regulerer listeforslag ved forholdsvalg. Slik "gruppe" er brukt i denne bestemmelsen, omfatter begrepet flere tilfeller.

Det første tilfellet følger av § 7-5 første ledd tredje punktum. I denne bestemmelsen omfatter begrepet «gruppe» grupperinger eller lister som er valgt inn i kommunestyret, men som ikke er et «parti». For eksempel vil en by- eller bygdeliste som stiller egen liste til valg til formannskap omfattes av uttrykket «gruppe».

Den andre tilfellet følger av § 7-5 første ledd femte punktum. I denne bestemmelsen omfatter begrepet «gruppe» også et felles listeforslag mellom flere partier eller flere partier og grupper av typen by- eller bygdeliste. For eksempel er det ikke uvanlig at to eller flere partier går sammen om en felles liste ved forholdsvalg av medlemmer til formannskapet. Disse partiene danner en «gruppe» i formannskapet. Dette er for øvrig den samme bruken av «gruppe» som i § 7-10.

Vurdering

Ordlyden i § 23-1 andre ledd gir ikke i seg et klart svar på spørsmålet.

Departementet viser til at uttrykket «gruppe» i § 23-1 andre ledd regulerer en helt annen situasjon, og ivaretar helt andre hensyn, enn i de andre bestemmelsene i loven hvor vi finner det samme uttrykket. Når uttrykket «gruppe» benyttes i f.eks. §§ 7-5, 7-6, 7-7 og 7-10 er bakgrunnen å lage et helhetlig regelverk for valg til folkevalgte organer, som blant annet tar høyde for hvem som skal innkalles som varamedlemmer til enkeltmøter og hvem som kan velges hvis det må foretas nyvalg eller suppleringsvalg til organet.

Bakgrunnen for bestemmelsen i § 23-1 andre ledd er annerledes. Den bygger på et ønske om å skape en viss grad av politisk avstand eller uavhengighet mellom ordføreren og lederen av kontrollutvalget. Det er derfor ingen automatisk sammenheng mellom bruken av gruppebegrepet i lovens kapittel 7 og bestemmelsen i § 23-1 andre ledd.

Departementet mener at tilstrekkelig grad av uavhengighet oppnås ved at lederen av kontrollutvalget ikke tilhører samme parti eller gruppering i *kommunestyret* (som for eksempel samme by- eller bygdeliste) som ordføreren. Når det i Prop. 46 L (2017–2018) på side 283 argumenteres for at innehaverne av disse to vervene ikke bør være medlem av samme parti, tyder det på at det er den nære koblingen et felles partimedlemskap innebærer som loven søker å hindre, og ikke den mer perifere koblingen som oppstår mellom personer som er medlemmer av ulike partier som mer eller mindre tilfeldig stiller felles listeforslag ved valg til formannskapet eller inngår andre former for formelle eller uformelle samarbeid i løpet av valgperioden.

Departementet bemerker også at hvis uttrykket «gruppe» skulle tolkes på en mer utvidet måte, til også å gjelde for eksempel et listesamarbeid mellom flere partier til valg til formannskapet, vil dette kunne skape en regel som er vanskeligere å praktisere. Særlig i de

tilfellene hvor det er mange partier som stiller fellesliste til valg til formannskapet. Det følger av forarbeidene at det var meningen å innføre en retts teknisk enkel regel, jf. ovenfor. Det at forarbeidene i så stor grad vektlegger en retts teknisk enkel regel, tilsier at ordlyden må tolkes på den måten som i størst grad gir en slik retts teknisk enkel regel.

Det er også av betydning for tolkningen at § 23-1 andre ledd er en utelukkelsesregel. Det er et grunnleggende hensyn i lovgivningen at man ikke utelukker flere personer som kandidater til verv enn det er behov for. Departementet legger vekt på dette hensynet, også ved tolkningen av § 23-1 andre ledd. I tilfeller hvor mange partier eller lister av typen by- eller bygdelister lager en fellesliste ved valg til formannskapet, vil dette avskjære unødvendig mange kandidater til vervet som leder av kontrollutvalget, noe som er i strid med hensynet om ikke å utelukke flere enn nødvendig.

Konklusjon

På denne bakgrunnen mener departementet at uttrykket «gruppe» i § 23-1 andre ledd begrenser seg til kun å gjelde grupperinger eller lister som er valgt inn i kommunestyret, og som ikke er et «parti». En typisk «gruppe» vil for eksempel kunne være en by- eller bygdeliste.

Med hilsen

Siri Halvorsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Erland Aamodt
utredningsleder

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer