

Kan ikke tvinge folkevalgte til å medvirke

Selv om det må anses som lovbrudd, har vi ikke noe effektivt tvangsmiddel mot folkevalgte som nekter å utføre sitt verv ved at de uteblir fra møter i fellesnemnda, skriver Jan Fridthjof Bernt.

Kommunal Rapport 27.8 2018

SPØRSMÅL: Stortinget har vedtatt sammenslåing av flere kommuner. Kommunene er imidlertid motstandere av hvordan den nye kommunen blir sammensatt, det er ikke helt i tråd med de lokale vedtakene. Kan kommunen nekte å delta i eller legge ned arbeidet i fellesnemnda som er oppnevnt for å styre sammenslåingen? Har Fylkesmannen eller Kommunaldepartementet noen sanksjonsmidler for å få fellesnemnda til å gjenoppta arbeidet?»

SVAR: Før jeg svarer på dette, tror jeg det er nødvendig å si litt om hva slags organ fellesnemnda er, og hvilke regler vi har om denne.

Reglene om sammenslåing av kommuner eller fylkeskommuner finner vi i inndelingslova. Slikt vedtak må ifølge lovens § 5 alltid treffes av Stortinget når det tale om sammenslåing av fylkeskommuner, og ved sammenslåing av kommuner når noen av de aktuelle kommunene har uttalt seg mot sammenslåing.

Stortingets vedtak er bindende for de aktuelle fylkeskommunene eller kommunene. Det betyr at fra det tidspunkt som er fastsatt, eksisterer ikke de fylkeskommunene eller kommunene som nå er vedtatt sammenslått. Det må derfor velges et nytt fylkesting eller kommunestyre for den nye enheten, og opprettes en ny administrasjon for denne.

For at den nye kommunen eller fylkeskommunen skal være operativ fra første dag, er det nødvendig å treffe en rekke vedtak som etablerer et styrings- og forvaltningssystem som står klart til å tre i funksjon.

Som første trinn i denne prosessen skal etter § 25 departementet eller Fylkesmannen normalt innkalle til et fellesmøte for fylkestingene eller kommunestyrene i enhetene som nå skal slås sammen, til en drøfting av spørsmål som navn på den nye kommunen eller fylkeskommunen, antall medlemmer i kommunestyret eller fylkestinget, kriterier for sammensetning av en fellesnemnd som skal stå som ansvarlig for prosessen fram til sammenslåing, og funksjonene til denne.

Dette fellesmøtet har ingen beslutningsmyndighet, men gir sin anbefaling til Stortinget og departementet om disse spørsmålene. Departementet skal så (§ 26, første avsnitt) oppnevne en «fellesnemnd» som har som oppgave «å samordne og ta seg av førebuinga av samanslåinga eller delinga». Fellesnemnda «bør» avspeile innbyggertallet i de sammenslåtte kommunene eller fylkeskommunene, men det

eneste absolutte krav til nemndas sammensetning er at det skal «vere minimum tre medlemmer i nemnda frå kvar kommune eller fylkeskommune».

Denne nemnda er altså et «overgangsstyre» som bare fungerer fram til det nye kommunestyret eller fylkestinget er valgt. Det nye kommunestyret eller fylkestinget er ikke bundet av fellesnemndas vedtak ut over det som måtte følge av bindende avtale om f.eks. kjøp av bygninger eller tilsetning. Men det arbeidet som skal gjøres i nemnda er en forutsetning for at den nye kommunen eller fylkeskommunen skal kunne fungere fra sammenslåingen trer i kraft.

I inndelingslova § 27, andre avsnitt, er det derfor fastsatt at før det nye kommunestyret eller fylkestinget trer sammen, *skal* fellesnemnda «ta hand om det førebuaende arbeidet med økonomiplanen og med budsjettet for det første driftsåret etter at samanslåinga» slik at det foreligger et forslag til vedtak om disse. I tillegg *kan* (fjerde avsnitt) de avtroppende kommunestyrene eller fylkestingene fastsette reglement for «Andre arbeidsoppgåver og fullmakter for nemnda», som organisering, lokalisering og tilsetning av administrasjon. Slikt vedtak må i utgangspunktet være likelydende i alle kommunestyre eller fylkesting, men hvis det ikke er mulig å komme til enighet om slike fullmakter, kan hver av deltakerne i sammenslåingen be departementet å treffe vedtak.

Hvis ingen av deltakerne ber om det, kan ikke departementet med hjemmel *i denne bestemmelsen* gripe inn og gi slike fullmakter til fellesnemnda, men i lovens § 17 har vi en bred fullmakt for Kongen (altså departementet etter fullmakt) til å «gi nærmare reglar for å sikre gjennomføring av vedtak om grenseendring etter denne lova» («grenseendring» omfatter også sammenslåing, se lovens § 3, fjerde avsnitt). Dette har blitt forstått som en fullmakt også til å gi bestemmelser om utvidede fullmakter for fellesnemnda.

I loven er fastsatt at medlemmene av fellesnemnda skal velges av kommunestyrene eller fylkestingene. Det betyr at disse har en rettslig plikt til å foreta slikt valg, og at ordfører eller fylkesordfører må sette dette opp på saklisten og påse at dette blir gjort. Departementet har ingen tvangsmyndighet verken overfor ordfører og fylkesordfører, eller overfor kommunestyret og fylkestinget hvis en av kommunene eller fylkeskommunene ikke vil foreta valg av medlemmer, men hvis departementet har sammensatt nemnda slik at lovens krav er oppfylt, kan neppe en av de aktuelle kommunene eller fylkeskommunene lamme nemnda ved å nekte å velge «sine» medlemmer.

Men også etter at fellesnemnda er valgt, vil det kunne oppstå problemer. Her gjelder reglene om folkevalgte organer i kommuneloven tilsvarende (§ 26, første avsnitt, siste setning). I denne lovens § 33 er det fastsatt at et folkevalgt organ bare kan treffe vedtak «hvis minst halvparten av medlemmene har vært til stede under forhandlingene og avgitt stemme i vedkommende sak». Da er det uten betydning

hvilken kommune eller fylkeskommune de uteblitte medlemmene kommer fra, men hvis så mange som mer enn halvdel mangler, kan det ikke treffes noe vedtak. Dette må gjelde uavhengig av om manglende frammøte skyldes at enkeltmedlemmer uteblir, eller at det ikke er foretatt valg av disse.

Vi har ikke noe effektivt tvangsmiddel mot folkevalgte som nekter å utføre sitt verv på denne måten. Vi har riktignok en bestemmelse i straffeloven § 173 om straff for den som «mot bedre vitende grovt bryter sin tjenesteplikt», men den har så vidt jeg vet aldri blitt brukt på folkevalgte pga. manglende oppmøte eller brudd på bestemmelse om plikt til å velge medlemmer til annet organ.

Konklusjonen blir altså så langt at det ikke er noen praktisk mulighet til å tvinge folkevalgte organer eller den enkelte folkevalgte til å medvirke i en slik sammenslåingsprosess, selv dette må anses som klare lovbrudd.

Neste spørsmål blir så hvilke konsekvenser en slik motstand mot å medvirke vil ha, og muligheter departementet ha for å komme videre i prosessen. Her er vi inne i et grenseland mellom juss og politikk, og jeg skal bare uttale meg om det rent juridiske.

Det som kan skje her, er altså at den fellesnemnda som departementet har oppnevnt, ikke kan fungere, fordi den ikke er vedtaksfør. Dette er ikke noen juridisk hindring for at sammenslåingen kan gjennomføres, men medfører at det nye kommunestyret eller fylkestinget som velges høsten før sammenslåingen skal tre i kraft, starter på helt bar bakke når det gjelder forberedelsen av overgangen. Departementet har ikke noen fullmakt til å tre inn i fellesnemndas sted og treffe vedtak på vegne av den nye kommunen eller fylkeskommunen. Hvis departementet mener det er nødvendig, kan det i prinsippet be Fylkesmannen om å utarbeide dokument med synspunkter på sentrale spørsmål som det er nødvendig å avklare umiddelbart, som oversendes det nyvalgte kommunestyret eller fylkestinget, og som så kan fremmes som forslag av medlemmer av dette om de ønsker. Men en slik framgangsmåte vil nok oppleves som svært problematisk og ubehagelig av alle parter, også fordi den vil stride mot rollefordelingen mellom stat og kommune.