



Bacheloroppgave

ADM650 Jus og administrasjon

Praktisering av forfallsreglementet i kommuneloven

Lise Almskår Aasgård

Totalt antall sider inkludert forsiden: 34

Molde, 22.05.2015



Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/ dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input checked="" type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none">• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.	<input checked="" type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. Universitets- og høgskoleloven §§4-7 og 4-8 og Forskrift om eksamen §§14 og 15.	<input checked="" type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiatkontrollert i Ephorus, se Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver	<input checked="" type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens retningslinjer for behandling av saker om fusk	<input checked="" type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av kilder og referanser på biblioteket sine nettsider	<input checked="" type="checkbox"/>

Publiseringsavtale

Studiepoeng: 15

Veileder: Linda Bøyum-Folkeseth

Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven, §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja nei

Er oppgaven unntatt offentlighet?

ja nei

(inneholder taushetsbelagt informasjon. Jfr. Offl. §13/Fvl. §13)

Dato: 15.05.2015

INNHOLDSFORTEGNELSE

Kapittel 1.	
Innledning.....	1
Kapittel 2.	
Metode.....	3
Kapittel 3. Innholdet i kommuneloven § 40 Nr 1.	
3.1 Kommunelovens formål.....	6
3.2 Kommuneloven § 40 nr. 1.....	6
Kapittel 4. Resultatet av datainnsamlingen	
4.1 Kommune 1.....	11
4.2 Kommune 2.....	12
Kapittel 5. Analyse	
5.1 Presentasjon av analysen.....	14
5.2 Årsaker og konsekvenser.....	18
5.3 Hvordan løse problemene.....	22
Kapittel 6. Avslutning.....	24
6.1 Implikasjoner til videre forskning.....	25
Kapittel 7. Litteraturliste.....	27
Vedlegg: intervjuguide.	

FORORD

Jeg vil si at dette har vært ei lærerik og interessant oppgave og skrive. Jeg har vært så heldig å få intervju ansatte i to ulike kommuner. Jeg ønsker å rette en stor takk til alle sammen, for at de lot seg intervju. Uten dem hadde det ikke vært mulig for meg og gjennomført denne oppgaven med utgangspunkt i den kvalitative metoden. Alle har vært imøtekommende og behjelpelig til å svare på spørsmålene, og de synes dette var ei interessant oppgave med spørsmål som angikk problemstillinger de selv har tenkt mye på.

Jeg vil også gi en stor takk til veilederen min, Linda Bøyum-Folkeseth, for gode samtaler og god veiledning. Du har vært tilgjengelig og imøtekommende under hele denne prosessen.

1. INNLEDNING

Kommuneloven har regler som regulerer forholdene de folkevalgte står ovenfor. Det er regler som sier noe om retten man har til å møte i politiske organ, og plikten man har til å møte når man er valgt som politisk representant.

Som folkevalgt har man rett til å møte på organets møter, man har rett til å ytre sin mening, og rett til å være med på å avgi stemme i de ulike vedtakene som skal fattes. Dette gjelder alle folkevalgte, så langt det ikke foreligger inhabilitet. Som folkevalg er det ikke bare en rett som foreligger, man har også en plikt til å møte på organets møter, det kommer frem av kommuneloven § 40 nr 1(1). Det gis åpning for at man kan la være å innfri møteplikten sin, da må det foreligge gyldig forfall. Hva er det egentlig man regner som gyldig forfall? Kommuneloven har ikke satt noen begrensninger for hva som er å regne som gyldig forfall, dette åpner for en praksis som ikke er intensjonen bak loven (Bernt, Overå, Hove 2002). Jeg vil derfor se nærmere på hvilke tolkningsmomenter lovgiver har tenkt skal legges til grunn for at det skal foreligge gyldig forfall. På bakgrunn av dette, så lyder problemstillingen:

Virker kommuneloven § 40 nr. 1 etter intensjonene?

Bakgrunn for mitt valg er at jeg i løpet av min bachelor i juss og administrasjon på høyskolen i Molde, har tatt kommunalrett, et fag jeg synes var veldig interessant og lærerikt. Samtidig så synes jeg det er nyttig, siden jeg selv er folkevalgt. Hva er akseptert gyldig forfall? Det er et spørsmål som mange synes er vanskelig å svare på, siden kommuneloven ikke sier noe spesifikk om hva som er å anses som gyldig forfall. Har selv sittet i møte, og ventet på folkevalgte som ikke har dukket opp uten å melde forfall. Jeg synes derfor det ville være veldig nyttig og spennende å skrive ei oppgave som omhandler forfall til offentlige verv, og har tenkt å se nærmere på hvordan melding om forfall til et møte blir håndtert og praktisert av de som tar imot meldingen, og hvem som har det overordnede ansvaret med å følge opp at lovverket blir overholdt.

Holder det å oppgi årsak, blir forfallsgrunnen godkjent uten at det blir stilt noen krav, eller stilles det strenge krav til godkjent forfallsgrunn? Blir den bestemmelsen som nevnt ovenfor i det hele tatt med i betraktningen. For å ha mer bakgrunn for mine funn, så har jeg

tenkt å foreta en komparativ analyse. Dette for og se om det er forskjeller på håndteringen og praktiseringen av forfall. Jeg har da tatt i utgangspunkt i to kommuner.

Ved stadig forfall til møte i de kommunale, politiske organ, står vi i fare for å svekke demokratiet. I Norge, så er det demokratiske systemet basert på en ide om folkesuverenitet, og bak den ideen ligger det at det skal styres "av folket, for folket og ved folket". Det er befolkningen i de ulike kommunene som gjennom valg har stemt frem hvem de vil ha som folkevalgte representanter til og styre og forvalte kommunenes interesser. Dette gir grunnlaget for den legitime maktutøvelsen, som igjen er en forutsetning for demokratiet, som i dette tilfelle kalles det representative demokrati(Hanssen, Helgesen og Vabo 2005,41) For å ivareta det representative demokratiet på en legitim måte, er det helt nødvendig at de folkevalgte møter. Det er derfor viktig med et regelverk som regulerer dette forholdet(Bernt, Overå og Hove 2002).

2. METODE

For å fastslå innholdet i kommuneloven § 40 nr.1 benytter jeg meg av den juridiske metoden. Juridisk metode er en fortolkning av de relevante rettskildene, som er med på å gi bestemmelsen innhold.(Fleischer 1998). I følge Eckhoff sin rettskildelære, så er det i hovedsak sju rettskildefaktorer man skal foreta en vurdering ut ifra, det er lovtekster, lovforarbeid, rettspraksis, andre myndigheters praksis, privates praksis, rettsoppfatninger og reelle hensyn. For min del, så blir det mest relevant å foreta en tolkning på bakgrunn av lovens forarbeid. (Eckhoff 1971). Denne tolkningen blir gjort i kapittel 3.

Videre, så må rettsregelen beskrives og analyseres ved hjelp av den rettsosiologiske metode. Det er mange ulike teorier om hva rettsosiologi egentlig er, men jeg har tatt utgangspunkt i Thomas Mathiesen sin forenklete teori, han deler rettsosiologi inn i tre deler. Rettens innvirkning på samfunnet, fungerer kommuneloven § 40 nr 1, slik den er ment å fungere. Samfunnets innvirkning på retten, hva slags påvirkningskraft har samfunnet for at forfallsreglementet blir tolket slik det blir praktisert og vekselvirkningen mellom retten og samfunnet. Hva er grunnen til at loven eventuelt ikke fungerer slik den er ment å fungere, er bestemmelsene for vage, og finnes det for lite straffe sanksjoner som gjør at det uansett ikke blir noen konsekvenser av lovbruddet(Mathiesen 2011).

For å hente inn empiri til oppgaven så benyttes den kvalitative metoden.

Jeg skal foreta individuelle intervju, og i utgangspunktet så skal intervjuene gjøres ansikt til ansikt. Jeg har valgt denne metoden fordi at jeg er interessert i å finne ut hvilke holdninger, tolkningsmoment og praksis hver enkelt medarbeider legger vekt på når en folkevalgt ringer på servicekontoret og melder forfall til et møte. Med denne metoden mener jeg at jeg på best mulig måte kan få tak i hva det enkelte individet legger vekt på, og hva hver enkelt forstår som gyldig forfall.

Når man intervjuer en person ansikt til ansikt, så har man lettere for å oppnå tillit, og det er ikke urimelig å tro at det med denne metoden er det vanskeligere å pynte på sannheten. Man er også i stand til å lese kroppsspråket ved intervju som er gjennomført ansikt til ansikt, det er da lettere å stille oppfølgingsspørsmål, og man kan se på intervjuobjektet om det er noe han/hun ikke ønsker å snakke om. Dette intervjuet skal ikke ta for seg mange temaer, det er et konkret intervju som skal finne svar på hvor beviste de er over

reglementet i kommuneloven, når noen melder forfall til et møte i et folkevalgt organ. Derfor vil intervjuet være strukturert i den form at jeg vil stille noen konkrete spørsmål som jeg ønsker å få svar på, intervjuet heller mot en middels strukturingsgrad, og det er rom for egne innspill fra respondenten, men jeg som intervjuer vil ha svar på de spørsmålene jeg har tenkt ut på forhånd(Jacobsen 2005).

Respondentene er de som jobber i servicekontoret på kommunehuset, det er de som mottar melding om forfall til et møte. Alle som jobber i service kontoret bør intervjues. Dette er de jeg ser på som de typiske respondentene for å gi meg svar på den problemstillingen. Metoden krever at man er kritisk til svarene man får inn fordi intervjuobjektene kan la seg påvirke av evaluator.

Det er viktig at respondenten blir presentert for informert samtykke. Undersøkelsen skal være frivillig, det vil si at respondenten ikke skal føle seg presset fra noe hold til å delta, man skal også sørge for at personene som er med i undersøkelsen får tilstrekkelig informasjon om hva som er hensikten med undersøkelsen, og hva resultatet skal brukes til. Det er ikke et alternativ at de får den fulle og hele informasjon om undersøkelsen da dette kan føre til at det skaper forvirring, og at informasjonen påvirker resultatet(Jacobsen 2005). En svakhet ved metoden er at de som skal delta i intervjuet eventuelt kan lese seg opp på kommuneloven og forfallsreglementet, og svare ut ifra den tolkningen de gjør av loven, da kan resultatet bli at de svarer det som de tror er ”korrekt” og ikke det som faktisk er realiteten, og resultatet av undersøkelsen vil da bli feil.

Som forsker må man sørge for at den som lar seg undersøke har forstått denne informasjonen som er gitt(Jacobsen 2005). Det er ikke behov for personlige opplysninger av noen grad i dette intervjuet, da det ikke er relevant i denne undersøkelsen. Respondentene vil ikke kunne bli gjenkjent.(Personopplysningsloven 2000).

Det er ikke noe som heter nøytrale omgivelser, for uansett hvor et intervju foregår, så vil det bli påvirket av omgivelsene på en eller annen måte(Jacobsen 2005). Disse intervjuene skal gjøres på kontorene til respondentene, og det kan slå ut begge veier. På en side, så kan det skape trygghet med kjente omgivelser som gjør at man åpner seg lettere, på den annen side, så kan intervjuet blir forstyrret av telefoner og kollegaer som kommer inn for å spørre om noe. Disse forstyrrelsene kan føre til et anstrengt og stressende intervju for

respondentene, og det vil kunne påvirke åpenheten i intervjuet. Det er to viktige begrep som er knyttet opp til selve undersøkelsen, det er gyldighet og Pålitelighet. Gyldighet er om jeg faktisk måler det jeg vil måle, spørsmålene må formuleres slik at de gir svar på problemstillingen. Pålitelighet er om jeg kan stole på den informasjonen jeg får(Jacobsen 2005).

Når jeg utførte intervjuene med de tre respondentene i kommune en, så tok jeg det opp på bånd fordi at resultatet skal bli mest mulig korrekt. Alle tre ga muntlig samtykke til det, og dette slettes straks jeg har transkribert intervjuene.

På grunn av avstand og eventuelle kostnader det vil påføre så har jeg valgt å ta telefon intervju med kommune to, da det bare en person som skal intervjues der. Denne person er politisk sekretær, og har alt ansvar når det gjelder håndteringen av forfallsmeldinger. Når det gjelder telefon intervju, så kan det virke litt mindre formelt, enn om man avtaler et møte, og sitter ansikt til ansikt. Det kan også være lettere og ikke fortelle sannheten, siden man ikke oppnår det samme tillitsforholdet som man snakker om kan oppstå ved ansikt til ansikt intervju(Jacobsen 2005). Kan også være mindre engasjerende, og lettere for respondenten ”å få det unna” med å avslutte intervjuet brått. Dette kan gjøre at man ikke får inn den informasjonen man trenger for å få svar på det man ønsker å få svar på, og det svekker gyldigheten.

3. INNHOLDET I KOMMUNELOVEN § 40 NR. 1

3.1 Kommunelovens formål

Arbeidet med denne oppgaven skal ha utgangspunkt i kommunalretten, som reguleres av kommuneloven 25. september 1992 nr 107.

Kommuneloven har som formål å legge til rette for et godt fungerende folkestyre både kommunalt og fylkeskommunalt, og en rasjonell og effektiv forvaltning av kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser, med tanke på bærekraftig utvikling og innenfor rammen av det nasjonale fellesskapet. Loven skal også sørge for at forvaltningen skaper tillit og at den er bygget på høy etisk standard. Jf koml § 1.

I denne oppgaven har jeg brukt kommuneloven Kap 7 som omhandler de folkevalgtes rettigheter og plikter, har lagt hovedvekt på § 40 nr 1(1) siden det er der det står om rett og plikt til å møte i kommunale og fylkeskommunale organ. Har også lagt stor vekt på § 40 nr 1(2) som tar for seg arbeidstaker rett til fri for å møte i møte. De andre lovene og bestemmelsene er med fordi ved tolking av kommuneloven § 40 nr. 1, så kan man støtte seg på dem.

Kommuneloven § 40 Nr. 1

”den som er valgt som medlem av kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ, plikter å delta i organets møter, med mindre det foreligger gyldig forfall” jf koml § 41 nr. 1

Som folkevalgt har man rett til å møte på organets møter, man har rett til å ytre sin mening, og rett til å være med på å avgi stemme i de ulike vedtakene som skal fattes. Dette gjelder alle folkevalgte, så langt det ikke foreligger innhabilitet. Men som folkevalgt, så er det ikke bare en rett som foreligger, man har også en plikt til å møte på organets møter, det kommer frem av kommuneloven § 40 nr 1(1), der gis det også åpning for at man kan la være å innfri møteplikten sin, med da må det foreligge gyldig forfall. Det er viktig at man

respekterer denne lovbestemmelsen, da den har stor betydning for det demokratiske systemet(Bernt, Overå og Hove 2002).

Kommuneloven har ikke satt noen begrensninger for hva som er å regne som gyldig forfall. Så hva ligger egentlig i gyldig forfall?

Det er beskrevet i (NOU 1990:13, 188-189) at det skal være opp til organet selv og avgjøre hva som er å regne som gyldig forfall ut ifra de forhold og omstendighetene som er tilstede. Det er henvist til at man skal ta utgangspunkt i domstoloven § 105, og de kriterier som er beskrevet der.

”til gyldig forfall medregnes omstendigheter som fører til at han ikke uten fare for helbred eller velferd eller uten å forsømme viktige og uoppsettelige forretninger eller plikter kunne ha møtt”.

I Ot.prp. 1986-1987. Nr.39,48 kom departementet med følgende uttalelse: ”Selv om det her opereres med relativt strenge kriterier, synes det likevel å være plass for et visst rimelighetskjønn, og departementet mener at bestemmelsen også for framtiden bør danne mønster for vurderingen av hva som skal regnes som gyldig forfall etter kommuneloven”

Domstoloven § 105 ble opphevet ved lov nr 38/2007. Den ble erstattet med domstoloven § 90, andre avsnitt: ” Gyldig forfall foreligger hvis sykdom eller andre hindringer gjør det umulig eller uforholdsmessig byrdefylt og møte ”.

I Ot. Prp. 2006-2007. Nr. 22,79 Kommer det frem at det må åpne opp for å bruke skjønn slik at det gis ” rom for fornuftige løsninger i det enkelte tilfellet og variasjoner som skyldes ulike faktiske forhold ” selv om domstoloven § 105 er opphevet og erstattet med domstoloven § 90, så kan den etter rettspraksis fremdeles legges vekt på (Rt. 2009,1065).

Bestemmelsen åpner for at man skal kunne utøve et viss skjønn innen rimelighetens grenser, noe som har ført til at reglene blir praktisert liberalt noen steder, dette kan føre til store ulikheter i de ulike kommunene/ fylkeskommunene. Det er viktig at man er ikke er så liberal at man bryter loven, og at møteplikten bare blir en proforma(Bernt, Overå, Hove 2002). Forarbeidene legger også vekt på at det bør utvikles en praksis for hvilke årsaker

som skal anses som gyldig forfall. Det er ikke etablert en praksis som sier at arbeid er å anse som gyldig grunn for forfall (NOU 1990:13, 189-190).

I kommuneloven § 40 nr. 1(2) så står det at ”arbeidstaker har krav på fri fra arbeid i det omfang dette er nødvendig på grunn av møteplikt i kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organ”. Denne loven kom inn ved lovendring siden det å skjømte sitt arbeid ikke er å anse som noen grunn til gyldig forfall, samtidig som det ikke fantes noe lov om ga arbeidstaker rett på fri. Man kan si at denne lovregelen støtter opp under den påstanden at det ikke skal være noe etablert praksis for at arbeid skal være godkjent som gyldig forfall. (NOU:13 1990,190)

Komiteen la derimot frem et forslag som med ekstreme tilfeller ville kunne gi arbeidsgiver mulighet til å nekte arbeidstakerfri, for at dette skulle kunne gjøre gjeldende så måtte det eventuelt påføre arbeidstaker stor ulempe eller stor skadevirkning. Skulle dette forekomme så må den folkevalgte få gyldig forfall (NOU:13 1990,190) Departementet var redd for at ”vesentlig skade eller urimelig ulempe” skulle misbrukes av arbeidsgiver, siden det åpner for skjønnsmessig tolkning, og foreslo at den reservasjonen skulle sløyfes, noe som også vant frem i stortinget under lovbehandlingen. Prinsipielt kan man si at retten til fri fra arbeid, gjelder uansett hvilke situasjon som vil oppstå for arbeidsgiver og arbeidstaker, og at man da må kunne si at arbeidsgrunn ikke er å gjelde som gyldig forfall til å møte i et folkevalgt organ. Det åpner allikevel opp av forarbeidene for at arbeid må kunne godkjennes som gyldig forfallsgrunn når det foreligger” helt særskilte omstendigheter”(Ot.prp. 1991-1992 Nr. 42, 288)Hva som skal kunne omfatte ”helt særskilte omstendigheter” er vanskelig å si, men man må kunne si at det er omstendigheter som er umulig å forutse, og at man ikke er i stand til å stemple situasjonen som ”helt særskilte omstendigheter” før den oppstår. Stort arbeidspress på arbeidsplassen kan ikke sies å være ”helt særskilte omstendigheter”, da dette er en situasjon som kan være helt dagligdags på en arbeidsplass.

Kommuneloven § 41(1) regulerer det forhold at man har krav på skyss, kost-og overnattingsgodtgjøring når man må reise i forbindelse med vervet, nærmere regler om dette skal være fastsatt av kommunestyret. Det skal også kompenseres for tap av inntekter og påførte utgifter som følge av kommunalt verv, dette erstattes med utgangspunkt i faste

satser vedtatt av kommunestyret. Dette er viktig for at man ikke skal lide tap, særlig siden man er pliktig til å møte.

Hvis det foreligger et møte i et kommunalt og fylkeskommunalt organ på samme dag, sier det seg selv at en og samme person ikke kan være tilstede på begge møtene, selv om han er representant til begge organene. Dette er ei problemstilling som departementet tok stilling til i sak 01/125, og kom frem til at siden fylkeskommunale og kommunale verv er likestilte etter kommuneloven § 40 nr. 1, så må representanten selv kunne velge hvilket organ den vil møte i, og må da få gyldig forfall fra å møte i det andre organet, dette er nedfelt i rundskriv H-03/02. Men tar man hensyn til domstolloven § 105, så står det ”for lagrettemedlemmer og meddommere regnes ingen andre offentlige verv som gyldig forfall enn vervet som medlem av fylkesting, militærtjeneste og tjeneste ved høyere rett”. Bruker man denne bestemmelsen analogisk, så kommer det klart frem at fylkeskommunale verv skal prioriteres foran kommunale. Når det gjelder hva som blir praktisert så finnes det ikke noen kilder som sier at det noen gang har vært praktisert, praksis er at de melder forfall til det organet de finner minst interessant å møte til.

Et medlem som er tilstedet på et kommunalt eller fylkeskommunalt møte, plikter å avgi stemme i sak som er oppe til avstemming, dreier det seg om valg og ansettelse har man adgang til å stemme blankt. Jf koml § 40 nr. 2. Dette kan være en av mange årsaker til at en representant ønsker å melde forfall til et møte i et folkevalgt organ, for man ønsker ikke å avgi sin stemme i en bestemt sak. foreligger det inhabilitet etter koml § 40 nr 3, så er saken klar, og det skal ikke avgis stemme i den saken man er inhabil i, men det kan være andre årsaker til at man ikke ønsker å stemme, selv om inhabilitet ikke foreligger. Det er en åpning i koml § 40 nr 4, som sier at ” vedkommende organ kan fritta et medlem fra å delta ved behandlingen av en sak når han eller hun ber om det før saken tas opp til behandling, og vektige personlige grunner tilsier det ”. Denne regelen skal brukes varsomt, da den lett kan misbrukes når det er tvil om det foreligger inhabilitet, det skal ikke legges opp til en praksis hvor man ska kunne vri seg unna behandling av spørsmål man synes er ubehagelig å ha oppe til behandling. Dette er ei problemstilling som kan være spesielt sentral i små kommuner, hvor alle, kjenner alle. Man må også passe på at det ikke blir misbrukt, slik at noen føler seg presset til å søke fritak, slik at de andre medlemmene slipper og tas hensyn til inhabilitets spørsmål. Ser man på denne bestemmelsen med et positivt perspektiv, så er det en bestemmelse som åpner opp for at de

folkevalgte innfrir møteplikten sin, og ikke melder forfall til et møte pga ei bestemt sak de ikke vil være en del av. Ei annen problemstilling er at man plikter å ta imot valg etter koml § 14 nr 1, det vil si at så lenge man er valgbar, så kan man ikke nekte å ta imot valg til formannskap og fylkesutvalg, faste utvalg, kommunedelsutvalg, kontrollutvalg, kommuneråd og fylkesråd. Det finnes unntak som gjør at man kan slippe å ta imot valg, men det er ikke relevant her, siden oppgaven omhandler de som er folkevalgt og deres forfallsgrunner til å møte i folkevalgte organ.

Kommunestyret er det øverste besluttede organ i kommunen, og det er de som har ansvar for at reglene i kommuneloven blir overholdt. Det er kommunestyret, og lederne av utvalgene som skal godkjenne om det foreligger gyldig forfall, samt følge opp om det ikke står i sammenheng med loven. Jf koml § 6. Som nevnt tidligere, så kan de støtte seg på domstoloven § 105 når det gjelder hvilke kriterier de skal legge vekt på. Det er også, beskrevet i forarbeiderne at det er ønskelig at det skal etableres en praksis for hvilke årsaker som skal gi gyldig forfall.

4. RESULTATET AV DATAINNSAMLINGEN

4.1 Kommune en

Det kommer frem av intervju med de tre respondentene i kommune en, at det er dem som sitter i servicekontoret som tar imot forfallsmeldingene. Meldingene kommer inn på telefon, e-post, eller at de som skal melde forfall kommer innom personlig og melder ifra.

De har som praksis å skrive ned årsak, hvem det gjelder, og hvilke utvalg de hører til. Det er slik de alltid har gjort det, og respondenten som har jobbet der lengst, har lært opp de andre til å gjøre det på den måten. Det har aldri blitt stilt noe spørsmålstegn ved håndteringen fra politikerne sin side. Når det gjelder å kalle inn vara, så er det en prosess de begynner på med en gang forfallsmeldingen kommer, da starter de med første vararepresentant, og går nedover på listen om den ikke kan, dette er en prosess som er tidkrevende, siden det kan ta tid før de får svar fra vararepresentanten. Det kommer tydelig frem av intervjuene at alle de tre respondentene utfører samme praksis ved håndteringen av forfallsmeldingene.

Når det blir stilt spørsmål om det finnes noen retningslinjer de skal følge, så forholder de seg ikke til noe annet enn den praksisen de fører. ”Det er tillært praksis” som respondent 2 beskriver det.

Når det gjelder forfallsårsaker, så mener alle tre at sykdom er å anse som gyldig grunn, de mener også at arbeid ikke er det. Ordføreren har tatt opp i kommunestyret, at arbeid ikke er å anse som gyldig forfall, men det får ikke noen konsekvenser om de folkevalgte melder forfall med arbeid som årsak. En av respondentene uttalte det slik, ” Det virker som at politikerne ikke bryr seg”(R 2). Det er utvalgslederne, og ordfører som har ansvar for å føre tilsyn med at lovverket blir overholdt, men de henter ikke forfallslisten før det er fem minutter til møte skal starte, og da er det for seint å ta tak i den problemstillinga.

”Det er heller ikke uvanlig at representantene ikke gir beskjed, og da får vi heller ikke mulighet til å tilkalle vara”(R 3). alle tre mener at mye av problemet ligger i at politikere setter seg på liste, selv om de vet at det kan bli vanskelig å skjøte sine verv.

De er helt klare på at de ikke har myndighet til å avslå noe forfall, de har som arbeidsoppgave å notere forfallet og kalle inn vara.

På spørsmål om de er i tvil på om forfallgrunnen er gjeldende, så svarer en av respondentene ”den tvilen holder jeg inni meg”(R 1). Ingen ser på det som sin oppgave å tvile på forfallsgrunnene da det er opp til utvalgene å avgjøre om det foreligger gyldig forfall. Alle vet at det er nedfelt i kommuneloven at det må foreligge gyldig forfall for og ikke møte i et organ som folkevalgt.

jeg vet at i mange andre kommuner, så er de mye strengere på dette altså. Men da er det tatt opp fra ordfører og rådmann, vi som er nedpå her(signaliserer gulvet) kan ikke legge opp noen diskusjon på det. Vi må ha klare retningslinjer på hvordan vi skal forholde oss(R 2)

Det kommer frem av disse tre intervjuene at alle tre respondentene savner klare retningslinjer for hva som er å anse som gyldig forfall, og hva som ikke er det.

De savner også at utvalgsledere og ordfører kommer før den dagen møte skal være, og spør om det foreligger forfall og hva årsaken er. Dette for å kontrollere om det faktisk foreligger gyldig forfall.” Politikerne sitt ansvar det med forfall, men ingen bryr seg. Lederne henter forfallslisten rett før møte, og stiller ikke spørsmål ved forfallsgrunn ”(R 3)

4.2 Kommune to.

I kommune to er det en politisk sekretær som har ansvaret for det som har med forfallsmeldinger å gjøre, om noe kommer inn på postmottak, videresendes det til den politiske sekretæren, som skal stå for behandlingen av forfallsmeldingen. Hun starter det arbeidet med å innkalle vara, og stiller ikke noe spørsmålstegn ved årsak, tar heller ikke kontakt med vedkommende om det mangler forfallsgrunn. Blir det ikke meldt forfall, så blir det heller ikke kalt inn vara. Før jul var det en som sendte e- post om at han uteble fra møte i 4 mnd, men ikke noe melding om når han kommer tilbake, dette ble det heller ikke stilt noe spørsmålstegn ved. ”Da regner vi bare med at han kommer tilbake etter påske, sånn er det bare”(R 4) Det hender at ledere for de ulike partiene tar kontakt for å vite om

det foreligger forfall, men de er ikke interessert i å ta tak i forfallsgrunnen, de tar kontakt for å hjelpe til å kalle inn vara, slik at de får fulltallig representasjon fra sitt eget parti. Har aldri fått tilbakemelding på at det må strammes inn hva som er å anse som gyldig forfall, eller at det må foreligge årsak på forfallsmeldingen fra politisk hold. Det er også i kommune to, en praksis som er blitt fulgt i lang tid, og også her blir det utalt at arbeidsoppgaven er å notere ned forfallsmeldingen, og eventuelt årsak om den foreligger, så kalle inn vare. Også her ser ikke den politiske sekretæren det som sin oppgave å stille noen spørsmålstegn ved forfall, føler ikke at det er en oppgave som er tillagt henne, men å tilkalle vara er hennes oppgave, så i praksis er det hun som godkjenner forfallet.

5.0 ANALYSE

5.1 Presentasjon av analysen

Jeg har foretatt et intervju av ansatte i administrasjonen i to ulike kommuner, som jeg har kalt kommune en og kommune to.

Hensikten med intervjuene er å finne ut om praktiseringen av lovverket er i henhold til intensjonen. Intervjuene skal gi meg data om hvordan praksisen er, mens tolking av lovverket sier hva som er intensjonen. Dette skal analysere, ved å sette teori opp imot praksis. Analysen forsøker å svare på om kommuneloven § 40 nr 1 praktiseres i tråd med intensjonen.

Som nevnt tidligere, så er intensjonen til kommuneloven § 40 nr 1(1) at man som folkevalgt plikter seg til å møte på de møtene som foreligger i det organet man er valgt til. Det åpnes allikevel opp for at man kan la være å innfri møteplikten sin, men da må det foreligge gyldig forfall. Det er ikke oppgitt noen vilkår for hva som er å anse som gyldig forfall, men som også nevnt tidligere, så kan man støtte seg på domstolloven § 105, og de kriteriene som ligger til grunn der. Det er heller ikke noen konkrete årsaker som er listet opp der, annet enn at sykdom eller annen hindring som vil gjøre det uforholdsmessig byrdefylt og møte. Forarbeidene åpner opp for at det bør etableres en praksis for hva som er å anse som årsaker som kvalifiserer til gyldig forfall.(Ot. Prp.1986-1987. Nr. 39, 47).

Det er også viktig å nevne at forarbeidene åpner opp for at det må være” rom for fornuftige løsninger i det enkelte tilfellet og variasjoner som skyldes ulike faktiske forhold” (Ot. Prp. 2006-2007. Nr 22,79).

Når det gjelder koml § 40 nr 1(2) så gir den arbeidstaker rett til fri fra jobb for å møte opp på møte i sitt politiske verv. Så det er helt klart at arbeid ikke er en årsak som etter intensjonen skal gjelde som gyldig forfall. Det finnes unntak, men da skal det foreligge ”helt særskilte omstendigheter ”. Det er av utvalget selv vedtatt en møteplan for når møtene skal foreligge, og disse er for et helt år fremover i tid. Det er derfor ikke grunnlag for at man skal få gyldig forfall om man bestiller seg ei reise i dette tidsrommet, eller

finner på noe annet som ikke gir vedkommende alvorlige konsekvenser om man møter i sitt politiske verv.

For å få et bedre grunnlag for å analysere om loven praktiseres i tråd med intensjonen, så valgte jeg å samle inn data fra to kommuner. Selv om de hadde to ulike måter å håndtere forfallsmeldingene på, så fikk ikke det noe utslag for praktiseringen av kommuneloven § 40 nr 1. Det var en vesentlig forskjell som det var verdt å merke seg, og det var at i kommune en så var de reflektert og betenkte over måten det ble gjort på, mens i kommune to så var respondenten sin holdning, jeg siterer "Det er bare slik det er gjort"(R 4), uten noe videre reflektering over det.

Det kommer frem av intervjuene at alle fire respondentene godtar hvilken som helst årsak som gyldig forfall, siden de ikke har noen kriterier å forholde seg til. Som nevnt ovenfor så finnes det etter lovens intensjon kriterier man skal kunne støtte seg på når det skal avgjøres om det foreligger gyldig forfall, og disse er ukjente for de som håndterer forfallsmeldingene. Det er også ukjent for dem at det skal med utgangspunkt i disse kriteriene vurderes ut i fra hvert enkelt tilfelle om det foreligger forfall. Dette kommer frem da de alle sier at de ikke har noen andre retningslinjer å forholde seg til, enn den praksisen de fører. Den praksisen er at de skriver ned forfallet, eventuell årsak om den er oppgitt, og så starter de på jobben med å kalle inn vara. I praksis så godkjenner de forfallet, selv om det ikke er de som skal gjøre det. I henhold til det som er intensjonen med lovverket, så kommer det klart og tydelig frem at det foreligger lovbrudd. Beslutningene tas ikke i henhold til de kriteriene som er ment man skal legge til grunn når man skal vurdere om det er grunnlag for gyldig forfall. Vi ser her klare brudd på de prosessuelle kompetansereglene som er de premisser som ligger til grunn for at avgjørelse skal fattes i tråd med lovens formål, det vil si at man har vært innom de lover og regler som er ment at man skal vurdere, og at beslutningen tas på grunnlag av disse(Bernt, Overå, Hove 2002).

De foretar ingen vurdering ut ifra lovens formål, og lovens forarbeider om hva som er å anse som gyldig grunn for forfall, og er ikke klar over hvilke kriterier man skal legge til grunn for vurderingen. I kommune en er alle klar over at arbeid ikke er gyldig forfallsgrunn, men det blir heller ikke her foretatt en vurdering når noen vil melde forfall med arbeid som årsak. I kommune to, så synes den politiske sekretæren at arbeid i de fleste

tilfeller er god nok grunn for gyldig forfall, men som nevnt tidligere så foreligger det ikke noen vurdering. Alt blir innvilget, og det av feil organ i begge kommuner.

Ansvar for å godkjenne om det foreligger gyldig forfall ligger etter gjeldende rett på det politiske organet som forfallet gjelder. Det er lederen for organet, som har ansvaret for at forfallsgrunnen blir vurdert, og skal godkjenne om det foreligger gyldig forfall. Det kommer fram av intervjuene med respondenter fra to kommuner, at praksisen ikke samsvarer med gjeldene rett. I kommune en, så er det den som mottar beskjeden som i praksis godkjenner forfallet, ved at hun starter prosessen med å kalle inn en vara representant. Det er også sett på som et problem for dem, at de som står på vara listene ikke i alle tilfelle er bosatt i kommunen, og har aldri mulighet til å møte. I kommune to, er det en politisk sekretær som har ansvaret for håndtering av forfallsmeldingen, også her er det hun som i praksis godkjenner forfallet ved å kalle inn vara representanten. Dette er et klart brudd på gjeldende rett, siden forfallet er innvilget av feil organ, de i servicekontoret eller den politiske representanten har ikke personell kompetanse til å innvilge forfallet (Bernt, Overå, Hove 2002).

For at de skal kunne avgjøre dette spørsmålet, så må det foreligge et delegasjonsvedtak fra kommunestyret til administrasjonssjefen (rådmann), som igjen kan delegerer det lengre ned i administrasjon, dette vedtaket foreligger ikke i noen av kommunene. Jf koml § 6.

Det foreligger i begge kommunene klare lovbrudd både når det gjelder personell kompetanse regler, og de prosessuelle kompetansereglene. Resultatet blir da, at beslutningen tas av feil organ, og beslutningen tas ikke i tråd med gjeldende rett.

Det kommer frem at kommune en prøver og ”stramme inn” (R 1), når det blir for mange som melder forfall med arbeid som årsak. Dette blir gjort ved at ordfører tar det opp i kommunestyret, som en påminnelse ovenfor representantene. Ut ifra det, så skjer det ikke noe annet enn at man legger ansvaret på representantene om å tenke seg om før man melder forfall. Det blir ikke innført noen forandring på prosessen for håndtering av forfallet, og da sklir det fort ut igjen. De som sitter i servicekontoret i kommune en, savner oppfølging fra politikerne når det gjelder forfall. I kommune to så ble det ikke gitt uttrykk for at det skulle vært noe oppfølging fra politikerne, hun bare håndterte det slik som

beskrevet tidligere, og ga ikke uttrykk for noe misnøye rundt det, siden politikerne ikke stilte spørsmålstegn ved måten hun håndterer det på. ”Det er bare slik det blir gjort ”(R 4)

Alle respondentene i kommune en, oppgir at de savner noe konkret å forholde seg til når det gjelder hva som skal aksepteres som gyldig forfall, slik praksisen er nå, så aksepteres alt. Det samme skjer i kommune to, forfall aksepteres uansett årsak, det hender til og med at årsak ikke er oppgitt, og det blir ikke stilt noe spørsmål ved det heller. En av respondentene i kommune en, sier at det hender at representanter ringer og melder forfall pga reise, og synes det er rart at det ikke blir stilt spørsmålstegn ved det også, for det er fastsatt møteplan for et helt år, så man vet når det skal være møte god tid i forveien.

Det er vedtatt en møteplan av organet selv, og det er bestemt ved lov at denne skal følges, så lenge leder krever det eller 1/3 av medlemmene krever det jf koml § 32(1). De som sitter som folkevalgt har alle muligheter til å være med å bestemme hvilke dager møtene skal legges til. Dette må man kunne tolke ditt hen skal være for at man skal få mulighet til å velge bort dager som man vet på forhånd det blir problematisk å stille opp på møte. Når det gjelder faste utvalg og komiteer, så burde det ikke være noe problem å komme til enighet om dager som passer for alle, siden det er mindre grupper. Disse skal bestå av minst tre medlemmer, og er valgt av kommunestyret. Jf koml § 10. Når det gjelder kommunestyret, så består det av mange flere representanter, hvor mange kommer an på hvor mange som bor i kommunene. Jf koml § 7(2). Å finne dager som passer for alle, kan være ei utfordring, men siden møteplanen er satt opp i god tid før møtene, så skulle det være mulig for alle å ordne seg slik at man får møtt på møte. Det kan selvfølgelig oppstå uforutsette situasjoner av vesentlig betydning, som gjør at man ikke kan møte. Forekommer det endring i møteplanen, og en representant har bestilt seg ei reise i det tidsrommet, da må det foreligge gyldig forfall, noe annet ville vært uforholdsmessig byrdefylt.

Men hva skjer om man ikke møter til et møte i et folkevalgt organ, og det ikke foreligger gyldig forfall? Dette er et spørsmål som har blitt omdiskutert mange ganger. Det foreligger en lovbestemmelse om at man skal møte så lenge man ikke har gyldig forfall, men det finnes ingen klare sanksjoner som et resultat av å bryte den loven. Det er henvist til at man skal kunne støtte seg på straffeloven § 324 om tjenesteforsømmelse, men mest sannsynlig, så er dette en bestemmelse som de folkevalgte eller de som mottar forfallet ikke kjenner

til, og det er ikke noen rettsavgjørelser å støtte seg til som sier at den har blitt praktisert i forhold som angår folkevalgte.

5.2 Årsaker og konsekvenser

Møteprinsippet sier at folkevalgte organ treffer sine vedtak i møte. Et vedtak som ikke er truffet under møte, vil ikke være gyldig. Jf koml § 30(1). Det er viktig for at man skal kunne ivareta demokratiet i det lokale selvstyre at de folkevalgt er tilstede og avgir sin stemme, som folkevalgt er man valgt av befolkningen til å fatte vedtak på vegne av alle sammen (Hanssen, Helgesen og Vabo 2005)

At forfallsreglementet i kommuneloven ikke blir praktisert i tråd med gjeldende rett, gir mange utfordringer. Spesielt er det utfordrende i forhold til det lokale demokratiet, legitimiteten til det lokale selvstyre blir satt i fare. Man er avhengig av at befolkningen er med på å representere kommunene, for at et lokalt selvstyre skal kunne fungere. Det kommer også frem av intervjuene med de i kommune en, at det er de som er ansatt i privat virksomhet, eller som driver sin egen privat virksomhet som melder mest forfall når det gjelder arbeid som årsak. De som er kommunalt ansatt, melder sjelden forfall. Dette signaliserer at vi får ei skjevfordeling i hvilke grupper som blir representert når vedtak skal fattes. Dette er en alvorlig konsekvens av at arbeid som forfallsgrunn blir akseptert, selv om det fremgår av forarbeidende, kommuneloven § 40 nr 1(2) at arbeidsårsak ikke er å anse som grunn for gyldig forfall.

Det åpnes likevel opp for at arbeid skal kunne aksepteres som gyldig forfallsgrunn ved helt ”særskilte omstendigheter”, men denne skal man være forsiktig med å støtte seg på, da det ikke er meningen at arbeidsgiver skal beskytte seg bak den, og nekte arbeidstaker fri. har tidligere nevnt at det må være noe uforutsett som oppstår, som gjør det umulig for arbeidstaker å møte.

Man kan si at det er viktig med regler som åpner opp for at man skal kunne få fritak ved særskilte omstendigheter, eller så kan man risikere at man ikke får borgere til å stille på liste til kommunevalg. Hvis det er kjent at det er en praksis, for at det er så å si umulig å få gyldig forfall, om det skal oppstå noe, så vil det kunne være vanskelig å få representanter

til å stille på liste til de politiske organ. Noe som også fører til at demokrati blir svekket, siden man kan risikere å få begrenset valgmuligheter (Hanssen, Helgesen og Vabo 2005)

I teorien så kan man etter kommuneloven § 14 nr 1 tvinge noen til å stå på liste til valg, det er heldigvis ikke noe utbedt praksis, men en ytterst konsekvens kan være at det blir nødvendig, for å ivareta legitimiteten i demokratiet. Det igjen kan føre til en utbredt praksis hvor det blir meldt forfall uten gyldig grunn, siden interessen for å representere kommunens befolkning ikke er tilstede. Det kommer frem av intervjuene med kommune 1, at de har inntrykk av at folk sier ja til å stå på liste, ”også møter de aldri på møte”(R 3), dette er noe de to andre respondentene i kommune en også stiller seg bak. Det er ikke grunnlag for å tro at de er tvunget, men de kan ha følt seg presset til å stille. Årsaker til at de kan ha følt seg presset, kan være at man mangler folk til å stå på liste, og at det blir argumentert med at det er viktig at man stiller, slik at man får dannet liste å stille til valg med. Er man medlem av et parti, så ønsker man at det partiet skal kunne representere iden kommunen man er bosatt i.

De ulike partiene har ulikt antall representanter ut i fra valgresultatet i de ulike kommunene. Det er like viktig at alle representantene møter, for de er personlig valgt, men det er ikke noe tvil om at et parti som har få mandater blir ekstra sårbar om det foreligger forfall. Det kan føre til at en hel gruppe av befolkningen ikke har representanter som taler deres sak når vedtak skal fattes, og det er alvorlig, siden vedtakene skal gjenspeile viljen til kommunens befolkning. Har ikke noe empirisk grunnlag for å kunne uttale meg om representanter for noen parti har lettere for å melde forfall enn andre. I så fall så kan det være et resultat av kulturen innad i partiet, og hvor seriøst lederen ser på oppgavene sine. Det kan også foreligge interne strider i partiet, som gjør at den gruppen som er underlegen ikke ønsker å møte, kan også være press fra resten av partigruppen om og ikke møte. Interne strider i partier er som regel ikke bra for oppslutningen.

Når det gjelder straffeloven § 324, så er det vanskelig å si at den politiske representanten har brutt loven, for selv om han i teorien ikke har gyldig forfallsgrunn for å unnlate å møte, så har han i praksis fått forfallet godkjent, når de i administrasjonene har registrert forfallet og kalt inn vara. Det er feil organ som beslutter det, og det er ikke foretatt ei vurdering med henholdt til gjeldene rett, men det er ikke noe den folkevalgte kan straffes for. Men

dette er ikke en reel problemstilling, siden det ikke er praksis for å anvende denne bestemmelsen ved vurdering av forfall.

Det foreligger i realiteten ikke noe straffetiltak som konsekvens om man bryter kommuneloven § 40 nr 1, og det gjør det selvfølgelig lettere og ikke følge den i henhold til intensjonen. Når det foreligger straffetiltak som har den hensikt å korrigere atferden vår, så gjør det oss mer bevist på handlingene våre. Dette kan være en årsak til at de folkevalgte i mange tilfelle har lett for å melde forfall, fordi at dem ikke er bevist på forfallsreglementet. Dette er noe alle tre respondentene i kommune enn ser på som et problem.

Det kan virke som at mange av de som er valgt til å representere kommunen i de ulike folkevalgte organ, har stilt på liste som liste fyll, med det utgangspunkt at de er medlem av et parti. De vil i utgangspunktet ikke inn i noen verv, og da er ikke engasjementet tilstedet for å møte. Spesielt i små kommuner, kan det være vanskelig å få folk på liste, det resulterer i at man setter opp studenter som ikke er bosatt i kommunene lenger, og når de blir oppnevnt til å møte som vara, så kan de aldri stille. Vara medlemmene skal også ha gyldig forfall, på lik linje med de som er valgt som direkte representant.

Det er ikke alle folkevalgte som har kjennskap til det å være politiker. Det kan resultere i at ikke føler seg vel med vervet, ikke har engasjement, eller at man rett og slett føler at man ikke har kunnskap og evner til å representere kommunens befolkning. Når det da i tillegg er mangel på engasjement og tilbakemelding fra utvalgslederne, og ordfører som leder for kommunestyret, så kan det være ei forklaring som er en del av årsaken til at det meldes mye forfall.

En forskningsrapport fra HTH, viser at 1/3 av kommunestyre representanter opplever at de ikke får nok opplæring til å kunne mestre den rollen de er satt til å fylle. Mangel på kunnskap fører til at de er i tvil om de i det hele tatt har noe makt (Haga, Leirset og Lillestøl, 2014).

Ei annen forklaring er lojalitet ovenfor arbeidsgiver, for selv om det står klart i loven at arbeidsgiver plikter å gi fri, så føler man som arbeidstaker en lojalitet ovenfor arbeidsgiver. Siterer en av respondentene i kommune en ”De som jobber i offentlig sektor kommer som regel”(R 1). Det er i praksis vanskelig å argumentere for å gå på møtet, hvis sjefen din

ikke gir deg tillatelse, selv om du har lovverket å støtte deg til. Ser du det fra den andre siden, så har man som folkevalgt fått en tillit fra kommunens befolkning, om at man vil representere dem. Dette blir en lojalitetskonflikt, men resten av befolkningen har man et sekundært forhold til, mens det forholdet man som ansatt har til sjefen sin blir primært. På grunnlag av det, så vil i de fleste tilfeller den folkevalgte melde forfall. Dett er en enkel prosess, siden ingen stiller kritiske spørsmål til forfallsgrunnen.

Som nevnt ovenfor, så kommer det frem at det er de som driver privat virksomhet som er de som oftest melder forfall med arbeid som årsak. Her er det økonomiske aspektet også sentralt. Selv om man får dekket tap av inntekt etter fastsatte satser, så er ikke det i nærheten av hva en privat næringsdrivende kan risikere i tap av og ikke være på jobb. Det vil selvfølgelig variere fra bedrift til bedrift, og hva som står på agendaen til bedriften den dagen møte skal foreligge. Er det snakk om at man har et møte med en aktør, og risikerer å gå glipp av en stor avtale, så må man kunne si at det blir ”uforholdsmessig byrdefullt” og komme på møte, men er det ikke noe utenom det vanlige så kan man ikke støtte seg på det. Her ser vi et eksempel på at det er viktig at man kan utøve skjønn i hvert enkelt tilfelle, men på den annen side, så er det ingen som kan kontrollere hva som er reelt i de ulike bedriftene. Konsekvensen blir da at forfallet blir innvilget uten noe vurdering i henhold til lovverket.

”Det virker som politikerne ikke bryr seg(R 2). Politikerne melder forfall med årsaker som i utgangspunktet ikke er gyldige, men så lenge årsakene blir godkjent, så fortsetter de å gjøre det. Dette kan være et resultat av to ting, en kan være at de ikke er klar over hvor strengt forfallsreglementet egentlig er, og når det ikke blir stilt noe spørsmålstegn ved årsaken, så tror de det er legitimt. To er at de ikke bryr seg om det, siden de får forfallet innvilget. ”utvalgslederne henter forfallslisten 5 min før møtet”(R 2) Det foretas ikke noe kontroll med om forfallet er vurdert ut ifra de kriterier som lovgiver henviser til, og de som i praksis avgjør forfallsspørsmålet blir ikke presentert for det regelverket de skal gjøre seg kjent med, for å kunne håndtere forfallsspørsmålet i henhold til lovverket. På en annen side, så vil jeg kunne påstå at de som håndterer forfallsmeldingene, må ha såpass respekt for den jobben de utfører at de ikke utfører lovbrudd, som de er beviste på. Selv om de ikke er gjort kjent med kriteriene for å tolke regelverket, så var alle klar over at arbeid i utgangspunktet ikke er noen forfallsgrunn, og da blir det ansvarsfraskrivelse å beskytte seg

bak ”vi har ikke myndighet til å legge opp noen diskusjon på det”(R 2) selv om det ikke hovedansvaret ligger på dem, så må man kunne ta ansvar for sine egne handlinger.

De som tar imot forfallet, godkjenner det i praksis når de kaller inn vara, men de vil ikke ta på seg noe som helst ansvar for at de godkjenner forfallet uten å se om det foreligger grunnlag for det.

5.3 Hvordan løse problemene

Alle tre respondentene i kommune 1, beskriver at de opplever at de folkevalgte tar for lett på sine verv, de stiller spørsmålstegn til at de lar seg velge å stå på liste, når de ikke kan møte noen gang. Det er representanter som er oppført som vara, og som ikke oppholder seg i kommunen, og som er så langt borte at det ikke lar seg gjennomføre og møte. en av respondentene skulle ønske at det var opplæring av politikerne etter et kommunevalg, hvor politikerne fikk informasjon om lovverket som gjelder de folkevalgte, og hva slags ansvar som følger med det å være folkevalgt.

Alle tre opplever at den praksisen de utøver når dem tar imot forfall, og innkaller vara, ikke er som det burde være. De er klar over at arbeidsgrunn ikke er gyldig forfallsgrunn, men allikevel så stiller de ikke spørsmålstegn ved det. De sier alle tre at deres arbeidsoppgave, når det gjelder forfall, er å ta imot forfallet, og innkalle vara, de sier selv at de ikke har noe myndighet til å legge opp en diskusjon med den folkevalgte om årsaken er gyldig eller ikke.

De savner klare retningslinjer med lovverket som utgangspunkt for hvilke årsaker som ikke skal aksepteres som forfallsgrunn, det er vanskelig å ha en uttømmende liste på hvilke årsaker som skal aksepteres, siden det er så mange ulike situasjoner som kan oppstå, men da skal det i vertfall vurderes ut ifra hver situasjon, om det foreligger gyldig forfall. Slik det er nå, så blir det ikke tatt en vurdering, i praksis så blir beskjeden tatt i mot, uten noe vurdering i det hele tatt.

Det skulle kanskje vært utøvet en praksis på at utvalgsledere og ordfører fikk beskjed når noen ønsket gyldige forfall, slik at de kunne vurdere tilfellet, og gi tilbakemelding til servicekontoret som innkaller vara, om forfallet skal godkjennes eller ikke. Det er jo etter regelverket, utvalgene selv, som skal avgjøre om det foreligger gyldig forfall, ikke

administrasjonen. Slik praksisen er nå, så kommer utvalgslederne og henter forfallslisten fem minutter før møtet begynner, og da har administrasjonen allerede godkjent forfallet, ved å kalle inn vararepresentant.

Respondenten i kommune en kom ikke med noen innspill som angår hvilke løsninger som kunne vært et alternativ.

6.0 Avslutning:

Målet med denne oppgaven var å se på om forfallsreglementet i kommuneloven blir praktisert i henhold til intensjonen. Ved å intervju de ansatte i kommunene som håndterer forfallsmeldingene fant jeg ut at det er feil organ som godtar forfallet, og at avgjørelsen ikke er fattet i samhold med de prosessuelle kompetansereglene. Lovens intensjon er i dette tilfellet at det er utvalgenes leder som skal sørge for at loven blir overholdt, og at det skal legges vekt på de prosessuelle kompetansereglene, når det skal tas hensyn til lov spørsmålet.

Jeg snakker mest om kommune en i analysen min, det er fordi at i kommune to så hadde ikke respondenten så mye å komme. Det var en respondent, og det var et telefon intervju, så det er ikke umulig at besvarelsen ble påvirket av metoden. Jeg hadde trodd at siden det var to ulike måter å organisere håndteringen av forfallet på i kommune en og to, så ville det gi ulikheter i praktiseringen, men det viser seg at det var ikke noe forskjell. Den eneste forskjellen var at kommune en reflekterte mer over praktiseringen enn i kommune to.

Når det gjelder hvilke årsaker man skal anse som gyldig forfall, så er det åpnet opp for en god del skjønnsanvendelse, noe som gjør at det lett kan bli praktisert veldig liberalt for hva som skal godkjennes som gyldig forfall.

Lovens intensjon er at det skal kunne ses ut ifra den enkeltes situasjon, det kan variere fra person til person hva som er å anse som ”umulig eller uforholdsmessig byrdefullt å møte” Det skal derfor gis ”rom for fornuftige løsninger i det enkelte tilfelle og variasjoner som skyldes ulike faktiske forhold”

Selv om det i utgangspunktet ligger strenge kriterier til grunn for at man skal kunne få godkjent forfall, så er det åpnet opp gjennom forarbeid at man skal kunne bruke skjønn ved avgjørelsene. Det er ønskelig at det skal utvikles en praksis for hva som er å anse som gyldig forfallsgrunner. I dette tilfellet er det utviklet en praksis for at alt er godtatt som gyldig forfall, og det er ikke i henhold til lovens intensjon. De praksisene som skal utvikles skal være i henhold til lovverket, og de skal være basert på de prosessuelle kompetansereglene.

Det er vanskelig å komme med noen klare føringer på hva som er å anses som gyldig forfall, og hva som ikke er det. Lovgiver har lagt til grunn at det skal kunne tolkes ut i fra hver enkelt situasjon, men det er ikke lovgivers hensikt at alt skal kunne aksepteres som forfall. Det kommer klart frem at arbeidsårsak ikke er å anse som en gyldig grunn, i så fall må det "foreligge helt særskilte omstendigheter". Hva som ligger i det begrepet er heller ikke så lett å si noe om, men det er klart at det ikke holder å si at det er travelt på jobben, eller at de skal på et kurs. Helt særskilte omstendigheter kan være at det ikke finnes vikar i helse og omsorg sektoren, slik at det blir fare for liv og helse om vedkommende møter på møte. Det at representantene bestiller seg reise i et tidsrom de har møte i politiske organ, burde heller ikke vært akseptert som gyldig grunn, da de selv har vært med på å vedta møteplanen.

Klare argumenter for gyldig forfall er sykdom, syke barn, dødsfall og begravelse. Den påstanden støttes av tolkningen som er gjort i Ot.prp. nr 39(1986-1987) s 47, hvor det er uttalt at praksis for tolkningen er at det skal gjelde sykdom, spesielle forhold i arbeidssituasjonen og tungtveiende velferdsgrunner. Ellers er det basert på skjønn, og da er praksisen at alle årsaker blir akseptert uten at man tar stilling til det. Man kan si at det er etablert en praksis, slik som lovgiver nevnte, men den praksisen er ikke etablert med lovens kriterier som utgangspunkt. Spesielle forhold i arbeidssituasjonen kan være mye, og derfor kan det være et lettvinnt argument å bruke, det er ikke lett for den som håndterer forfallsgrunnene å vite hva som er det for den enkelte, det kan være en årsak til at det alltid blir innvilget.

Den praksisen som blir fulgt i kommune 1 og kommune 2 er ikke i henhold til koml § 40 nr 1 sin intensjon.

6.1 Implikasjoner til videre forskning

Jeg har i denne oppgaven tatt for meg to kommuner, og sett på praktisering av kommuneloven § 40 nr 1. Resultatet jeg fikk synes jeg var oppsiktsvekkende. Jeg synes det ville vært interessant og gjennomført et forskningsprosjekt som omhandler den samme problemstilling som jeg har sett på nå, bare i mye større skala. Intensjonen med det er å

finne ut om den liberale praksisen av koml § 40 nr 1, er gjennomgående på landsbasis, om det er store ulikheter på praktiseringen, og eventuelle årsaker til det.

Det hadde vært spennende og forsket på alle kommunene i landet, det er per i dag mange, og ville være veldig tidkrevende og kostbart. Men siden vi nå er i gang med en prosess med å slå sammen kommuner, så er det etter hvert ikke ei umulig oppgave. Kanskje vil kommunesammenslåingene føre til ulikheter og diskusjoner om praktisering også?

7.0 LITTERATURLISTE

- Bernt, Jan Fridthjof, Oddvar Overo og Harald Hove. 2002. *Kommunalrett*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Bernt, Jan Fridthjof og Oddvar Overo. 1993. *Kommuneloven med kommentarer*. Oslo. Kommuneforlaget AS.
- Eckhoff, Torstein. 1971. *Rettskildelære*. Oslo. Tanum.
- Fleischer, Carl August. 1998. *Rettskilder og Juridisk metode*. Oslo. Ad Notam Gyldendal A/S.
- Hansen, Gro Sandkjær, Marit Kristine Helgesen og Signy Irene Vabo. 2005. *Politikk og Demokrati*. Oslo. Gyldendal norsk forlag.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2005. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand. Høyskoleforlaget.
- Mathiesen, Thomas. 2011. *Retten i samfunnet, en innføring i retts sosiologi*. Oslo. Pax forlag.

LOVER

- Domstolloven. Lov om domstolene 13. Aug. 1915. nr. 5
- Kommuneloven. Lov om kommuner og fylkeskommuner 25. Sep 1992. nr. 107
- Personopplysningsloven. Lov om behandling av personopplysninger 14. April 2000. nr 31
- Straffeloven. Almindelig borgelig straffelov 22. Mai 1902. nr. 10
- Straffeloven. Lov om straff av 20. Mai 2005. nr. 28

OFFENTLIGE PUBLIKASJONER

- Justis- og beredskapsdepartementet. Om lov om endringer i domstolloven mv. (valg og uttaking av lekdommere). Ot. Prp. Nr. 22(2006-2007). Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet 2007.

<https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-22-200607>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Om lov om endringer i lovgivningen vedrørende nemnder på kommuneplan og fylkesplan. Ot.prp.nr.39 (1986-1987). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet 1987.

<https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-39-198687/>

Lov om kommuner og fylkeskommuner(kommuneloven). Ot. Prp. Nr. 42(1991-1992). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet 1992.

<https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-42-199192>

NOU 1990: 13. Forslag til ny lov av kommuner og fylkeskommuner. Oslo.

Kommunaldepartementet. https://lovdata.no/pro/#document/NOU/forarbeid/nou-1990-13/KAPITTEL_15

Norges høyesteretts ankeutvalg. Kjennelse. Rt. 2009,1064.

<https://lovdata.no/pro/#document/HRSTR/avgjorelse/hr-2009-1748-u?searchResultContext=3939>

NETTSIDER

Haga Gjermund, Espen Leirset og Ørnulf Lillestøl. *Kommunestyre og lokal demokrati* 2014. Høgskolen i Nord Trøndelag. http://www.nb.no/idtjeneste/URN:NBN:no-bibsys_brage_50470

<http://hdl.handle.net/11250/146311>

Åpnet 21.05.2015

Regjeringen. Rundskriv H-03/02. Sak 01/125 Kommunelova § 40 nr. 1.

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/rundskriv-h-0302/id109046/#hov6>

Intervjuguiden

1. Hvem har ansvar for å ta imot meldingene om forfall
2. Hvordan håndteres de meldingene som kommer inn?
3. Har dere noen retningslinjer for håndtering av forfall?
4. Hvilke årsaker er det praksis for å gi gyldig forfall?
5. Har du noen gang avslått ønske om gyldig forfall?
6. Har det hendt at du er i tvil om det skal innvilges gyldig forfall?
7. Hva gjør du ved eventuelt tvil?
8. er du bevist på kommuneloven § 40 nr 1.