



Oslo kommune
Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Bydel Østensjø
bydelsdirektør Tove Stien
Postboks 157 Manglerud
0612 OSLO

Dato: 18.05.2012

Deres ref:
201100594-6

Vår ref (saksnr):
201201146-2

Saksbeh:
Elisabeth Cecilie Jansen, 23461311

Arkivkode:
026

OBSERVATØRSTATUS I KOMITEER OG UTVALG I HENHOLD TIL KOMMUNELOVEN

Det vises til brev av 27.02.2012. I brevet stilles det spørsmål om en ordning med å oppnevne observatører til komiteer og utvalg er i samsvar med kommunelovens bestemmelser, herunder hvorvidt eventuelle observatører kan gis tale- og forslagsrett og om det kan gis godtgjøring til disse.

Spørsmålet som stilles er regulert i Kommuneloven og i Reglement for bydelene vedtatt av Bystyret 20.10.1999 sak 595, endret 15.10.2003 sak 363, 03.11.2004 sak 462 og 07.06.2006 sak 238. Kommunelovens saksbehandlingsregler (kap. 6) gjelder for alle kommunale folkevalgte organer. I reglement for bydelene § 1-1 vises det dessuten til at kommunelovens saksbehandlingsregler for folkevalgte organer er en del av reglementet.

Kommuneloven §§ 30 og 31 knesetter to sentrale prinsipper for saksbehandlingen i kommunens folkevalgte organer: møteprinsippet og møteoffentlighetsprinsippet. Møteprinsippet går ut på at organene skal behandle saker og treffe vedtak i formelle møter. Organets medlemmer har plikt til å møte personlig, og saksbehandlingen skal foregå muntlig. Det skal sendes innkalling til møtet, det skal foreligge saksliste, det skal være en møteleder, m.v. Møteoffentlighetsprinsippet innebærer at møter i folkevalgte organer som hovedregel skal holdes for åpne dører. Det vil si at enhver har en rett til å overvære møtet. Bare dersom ett av de særskilte grunnlagene i § 31 foreligger, kan det vedtas at dørene skal lukkes. Disse reglene er i utgangspunktet ufravikelige, jf. kommuneloven § 29 første ledd.

Observatør i bydelsutvalgets arbeidsutvalg

Bydelsreglementet § 2-3 pålegger bydelsutvalgene å opprette et arbeidsutvalg. Likeledes at de partiene i bydelsutvalget som ikke er representert i arbeidsutvalget, kan møte som observatører. Det fremgår ikke av bydelsreglementet hvilke nærmere observatørrettigheter som er ment omfattet.

Det er klart at observatørene har møterett. Dette innebærer rett til møteinnkalling og forhåndstilsendt saksliste.

En rett til å være til stede også der møtet går for lukkede dører er mer problematisk. Utgangspunktet for vurderingen må være om det er tale om en taushetsrett eller en taushetsplikt. Har organet rett, men ikke plikt, til å lukke dørene, bør det også kunne tillate observatører å være til stede. Er det snakk om en taushetsplikt må det gjøres en konkret vurdering av den hjemmel og de hensyn som begrunner taushetsplikten i det enkelte tilfelle. Noen generell rett for observatører til å være til stede når opplysninger underlagt taushetsplikt behandles kan neppe gis. Det antas imidlertid at saker i arbeidsutvalget normalt anonymiseres der det er mulig.

Dersom observatøren selv er medlem av bydelsutvalget, vil adgangen til også å motta taushetspliktsbelagte opplysninger være større. Det må i alle fall gjelde der bydelsutvalget selv kunne mottatt samme opplysninger. For øvrig må det gjøres en konkret vurdering av de bestemmelsene som konkret hjemler taushetsplikten.

Taleretten aktualiserer andre hensyn. Ofte gis allmennheten anledning til å komme med sine innspill i forkant av debatten mellom de folkevalgte. Her vises det til bydelsreglementets § 4-3 annet ledd, hvor det heter: ”Møte i bydelsutvalget og andre folkevalgte organer i bydelen starter med ”åpen halvtime”, der publikum gis anledning til å stille spørsmål og fremme synspunkter til organet uten debatt”. Selv om de fremmøtte, herunder observatører, kan være til stede og stille spørsmål og uttale seg, har de ikke forslags- eller stemmerett jf Ot.prp. nr. 42 1991-92 s. 283.

Når selve debatten tar til, er det imidlertid kun de taleberettigede som kan få ordet. Taleretten er en eksklusiv mulighet til å påvirke beslutningsprosessen med egne verdisyn og interesser, i direkte dialog med beslutningstakerne. Prinsipielt sett er taleretten en side av den kollegiale myndighetsutøvelse. Så lenge det ikke klart fremgår av bydelsreglementet at observatørene har en generell talerett, bør taleretten begrenses til aksept i enkeltsaker.

Når det gjelder spørsmål om bydelsutvalget har kompetanse til selv å bestemme om observatører kan få forslagsrett så vises det til at heller ikke dette fremgår eksplisitt av bydelsreglementet. Dette innebærer at en observatør i bydelsutvalgets komiteer og utvalg ikke har formell forslagsrett, ei heller stemmerett eller rett til å kreve protokolltilførsel. Det er kun organets medlemmer og møtende varamedlemmer, som møter ved forfall, som har forslags- og stemmerett.

Observatører i bydelskomiteene

Bydelskomiteene er lovhjemlet i kommuneloven § 10 femte ledd. Kompetansen til å oppnevne komiteer tilligger i utgangspunktet bystyret. I medhold av bydelsreglementet er imidlertid bydelsutvalgene delegert kompetanse til å opprette bydelskomiteer. Kommuneloven setter svært snevre rammer for komiteenes arbeidsoppgaver: foruten saksforberedelse kan komiteene bare tildeles avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker. For øvrig gir kommuneloven stor frihet til å forme komiteene i medhold av kommuneloven § 29 tredje ledd.

For bydelskomiteenes vedkommende er observatørspørsmålet uregulert i bydelsreglementet.

Mens bystyret i medhold av bydelsreglementet § 2-3 har benyttet sin instruksjonsadgang til å opprette arbeidsutvalg i bydelsutvalgene, har bystyret i § 2-4 overlatt til bydelsutvalgene å oppnevne komiteer etter eget ønske. I henhold til kommuneloven § 29 tredje ledd er det bydelsutvalgene som da er oppnevningorgan. Prinsipielt kan derfor bydelsutvalgene unnta bydelskomiteene fra lovens saksbehandlingsregler. Dersom et flertall i bydelsutvalget ønsker å

opprette en observatørordning i komiteene, er utgangspunktet her som for arbeidsutvalgene at hensynet til det lokale selvstyre taler for at ordningen aksepteres.

Hensyn til en ensartet kommunalforvaltning tilsier imidlertid at det utvises forsiktighet i utformingen av observatørordninger i bydelsutvalgene, inntil det foreligger en avklaring fra bystyret. Selv om bydelsutvalgene formelt har status som oppnevningsorgan i relasjon til unntaksbestemmelsen i § 29 tredje ledd, følger bydelsutvalgenes kompetanse som nevnt av delegasjon fra bystyret. Under hensyn til at bruken av observatører i utgangspunktet ikke er regulert i kommuneloven, bør en, i mangel av klare retningslinjer fra bystyret, være tilbakeholden med å tolke bydelsutvalgenes kompetanse til å opprette slike ordninger særlig vidt. En naturlig rettesnor i denne forbindelse er arbeidsutvalgenes observatørordning.

Hvis man velger å opprette en slik ordning, så kan observatøren gis møteinnkalling og sakliste. Tilstedeværelsesretten må begrenses etter de samme linjer som for arbeidsutvalgene når møtene går for lukkede dører. Talerett kan i mangel av klar hjemmel fra bystyret neppe tilstås observatørene på generelt grunnlag. Bydelsutvalget bør imidlertid kunne åpne for at komiteene, i enkeltilfelle, lar observatørene få delta i debatten. Noen forslagsrett kan observatørene ikke få.

Utbetaling av godtgjøring til observatørene

Reglement for godtgjøring av folkevalgte verv, vedtatt av bystyret 15.10.2003 sak 332 og endret 30.01.2008 sak 6 hvor det heter: "*Oslo kommunes reglement for godtgjøring av folkevalgte verv er vedtatt av bystyret med hjemmel i kommuneloven §§ 41 og 42. Reglementet gir bestemmelser om godtgjøring for arbeid i kommunale tillitsverv og om erstatning for tapt arbeidsinntekt og påførte utgifter i forbindelse med slikt verv.*"

I det bydelsreglementet § 2-3 gir en særskilt omtale av observatører i arbeidsutvalgene, uten at dette motsvares av noen omtale av observatører i reglement for godtgjøring punkt 5 fjerde ledd (godtgjøring til arbeidsutvalgets medlemmer), kan sistnevnte reglement neppe tolkes utvidende. Utgangspunktet er at utbetaling av godtgjøring må ha hjemmel.

Godtgjøring er altså kun knyttet til om man er oppnevnt/valgt som *medlem* eller *varamedlem* til et folkevalgt verv. Observatørstatus gir følgelig ikke rett til godtgjøring. Bydelsutvalgene har ikke anledning til å vedta at observatører skal motta godtgjørelse.

Oppsummering

Kommunelovens klare utgangspunkt er at det kun er medlemmer som har, og kan ha rettigheter i møtene til folkevalgte organer. Mindre sikkert er det at utenforstående aldri skal kunne tilstås rettigheter.

I bydelsreglementet § 2-4 har bystyret tillatt en type observatørordning for arbeidsutvalgenes del. Ordningens innhold fremgår ikke klart, men følger antakelig disse linjer: bydelsutvalgene kan ikke gi observatørene forslagsrett i medhold av denne bestemmelsen. Talerett bør kunne tillates der utvalget selv, i anledning en bestemt sak, finner å gi observatørene ordet. En generell talerett krever antagelig en tydeligere hjemmel i bydelsreglementet. Rett til møteinnkalling og sakliste for observatørene fremstår uproblematisk. Tilstedeværelse i lukkede møter kan antakelig aksepteres for observatører som er medlem av bydelsutvalget.

For komiteenes del er spørsmålet ikke uttrykkelig regulert. En observatørordning lik den som gjelder for arbeidsutvalgene, bør imidlertid kunne vedtas av det enkelte bydelsutvalget.

Den uavklarte situasjonen rundt observatørordningen er uheldig, særlig sett hen til at tvilen gir opphav til ulik praksis i bydelene. Byrådsavdelingen vil derfor, for å sikre klar hjemmel og ensartet praksis i bydelene, vurdere å søke dette avklart med bystyret.

Med vennlig hilsen

Björg Månum Andersson
kommunaldirektør

Robert Hansson
seksjonssjef

Godkjent og ekspedert elektronisk

Kopi: Bydelsdirektørene i bydel 1-15
Bystyrets sekretariat v/ direktør Ola B. Mannsåker