



Kommunal- og regionaldepartementet
postmottak@krd.dep.no

Deres ref
07/2228-1

Vår ref
OU2007-081

Dato
28.12.2007

Høring - regler som skal bidra til økt åpenhet og rolleklarhet i kommunene

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier (trykt presse, radio, tv og internettpublikasjoner) i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Vi har et eget offentlighetsutvalg bestående av journalister og redaktører som arbeider for videreføring av offentlighetsprinsippet i forvaltningen og samfunnslivet ellers.

Vi viser til høringsbrev av 3. oktober 2007. Vår høringsuttalelse avgrenses til å gjelde forhold knyttet til åpenhet og innsyn.

1. Generelt

Vi vil innledningsvis understreke at det er positivt at departementet har som formål å fastsette regler som skaper økt åpenhet i kommunene og fylkeskommunene, og at det påpekes at kommunesektoren skal være et forbilde for resten av samfunnet når det gjelder åpenhet.

Imidlertid kan vi ikke se at intensjonen gjenspeiles i tilstrekkelig grad i lovforslaget. Etter vårt syn er de foreslåtte regler svært forsiktige og lite egnet til å gjennomføre de målsettinger om åpenhet og innsyn som framheves av departementet.

Vi viser for øvrig til departementets opplysning om at man ”*på et senere tidspunkt [vil] komme tilbake med en full gjennomgang av kommunelovens § 31 om åpne eller lukkede dører*”, og at man i denne forbindelse også vil vurdere spørsmålet om åpne og lukkede møter i kommunale foretak og interkommunale selskaper (s.15). Henvisningen bygger på følgende fra Ot.prp. 96 (2005-2006):

”Av hensyn til behovet for en grundig vurdering og behandling av eventuelle endringer i reglene i kommuneloven om møteoffentlighet, finner departementet det ikke mulig å fremme forslag til endringer i kommunelovens bestemmelser i denne proposisjonen. Departementet vil derfor fremme eventuelle endringer i kommunelovens bestemmelse om møteoffentlighet på et senere tidspunkt.”

Vi stiller spørsmål ved hvorfor denne gjennomgangen ikke foretas i forbindelse med pågående arbeid. Møteoffentlighet er grunnlovsfestet som en av de viktigste garantier for et velfungerende demokratisk samfunn. Dersom man ønsker mer åpenhet i kommunesektoren, er

det etter vårt syn helt nødvendig å ta tak i regler om møteoffentlighet. Vi minner også om at det i forbindelse med Ot.prp. 96 (2005-2006) ble gjennomført en full høringsrunde om reglene om møteoffentlighet, og at endringene ble utsatt i påvente av arbeidet med ny offentlighetslov: *"Kommunal- og regionaldepartementet har sett det nødvendig å se lovendringer i kommunelovens bestemmelser om møteoffentlighet i sammenheng med Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) og Ot.prp. nr. 9 (2005-2006). Departementet har derfor avvventet behandlingen av denne proposisjonen i Stortinget."*

Ettersom offentlighetsloven nå er behandlet i og vedtatt av Stortinget, kan vi ikke se at det foreligger noen legitim grunn til å utsette dette arbeidet ytterligere.

På bakgrunn av dette ber vi om at departementet snarest igangsetter arbeid med endringer i reglene om møteoffentlighet, herunder spørsmålet om åpne og lukkede dører i interkommunale selskap og kommunale foretak. I denne forbindelse støtter vi også henvisningen som framgår av høringsuttalelsen til Norsk Redaktørforening (datert 6.12.2007) til forslag fremmet av SV og Senterpartiet (Inst.O nr.8 (1996-1997) om endringer i kommuneloven.

2. Årsberetning

Departementet foreslår å ta inn en redegjøringsplikt for planlagte og iverksatte tiltak for å sikre høy etisk standard i virksomheten. Vi mener det også bør tas inn en plikt til å redegjøre for planlagte og iverksatte tiltak for å styrke åpenhet og innsyn i virksomheten. Dette vil bidra til økt bevisstgjøring i kommunesektoren om hva som faktisk gjøres på dette området, noe som er i tråd med det uttalte mål om at kommunesektoren skal være et forbilde for resten av samfunnet når det gjelder åpenhet (s.6 i høringsutkastet).

Forslag til tillegg til § 48 nr.5: *"I tillegg skal det redegjøres for hvilke tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre åpenhet og innsyn i virksomheten."*

3. Åpenhet og lovlighetskontroll

3.1 Vedtak om å lukkede dører

Vi støtter forslaget på s. 77 i høringsnotatet om å lovfeste gjeldene rett om at vedtak om lukkede dører skal protokollføres, og at det skal framgår hvilken rettsregel vedtaket bygger på. Dette er en forutsetning for en effektiv og reell kontroll av lovligheten bak vedtak om lukkede dører.

I tillegg mener vi det bør presiseres i lovteksten at votering over spørsmål om å lukke dørene, skal skje for åpne dører. Her viser vi til forslaget til ny setning i § 31, 3 ledd i høringsuttalelsen fra Norsk Redaktørforening (forslag i uthevet skrift):

*"Et folkevalgt organ kan vedta å behandle en sak for lukkede dører hvor hensynet til personvern eller andre tungtveiende private eller offentlige interesser tilsier dette. Debatt om dette foregår for lukkede dører hvis møteleder krever det eller vedkommende organ vedtar det. **Votering over forslag om å lukke dørene, skjer for åpne dører.** Personalsaker skal alltid behandles for lukkede dører."*

Videre støtter vi forslaget fra Norsk Redaktørforening om å kreve kvalifisert flertall for å lukke dørene. Dette ble foreslått av et mindretall i kommunalkomiteen i oktober 2006. Formålet med en slik regel vil være å unngå at et tilfeldig politisk flertall vedtar å lukke dørene bekvemmelighetshensyn i saker man ikke ønsker oppmerksomhet rundt. I tillegg vil dette styrke møteoffentligheten ved at man hever terskelen for å lukke dørene. Vi viser her til forslaget fra Norsk Redaktørforening i punkt 2 i høringsuttalelsen (forslag til endringer i uthevet, fet skrift):

*”Et folkevalgt organ kan vedta å behandle en sak for lukkede dører hvor hensynet til personvern eller andre tungtveiende private eller offentlige interesser tilsier dette. Debatt om dette foregår for lukkede dører hvis møteleder krever det eller vedkommende organ vedtar det. **Votering over forslag om å lukke dørene, skjer for åpne dører. Vedtak om å lukke dørene krever minst tre firedels flertall blant de møtende representanter.** Personalsaker skal alltid behandles for lukkede dører.”*

4. Lovlighetskontroll og klageadgang av vedtak om lukkede dører

Vi støtter departementets forslag om å lovfeste gjeldende rett om at vedtak om lukkede dører kan være gjenstand for lovlighetskontroll hos Fylkesmannen, jf. forslag til endringer i § 59.

Imidlertid mener vi regelen ikke gjenspeiler den rettsutvikling vi har hatt på dette området, både gjennom uttalelser fra Sivilombudsmannen og avgjørelser fra flere fylkesmenn. I tillegg samsvarer den dårlig med departementets intensjon om mer åpenhet i kommunesektoren, og det overordnede mål som bla. er nedfelt i Soria Moria-erklæringen om mer åpenhet i samfunnet.

Møteoffentlighet for ”enhver” er grunnlovsfestet og en helt avgjørende forutsetning for et velfungerende lokaldemokrati. Da er det også helt avgjørende at andre enn dem som er med på avgjørelsen om å lukke dørene, har en lovfestet klagerett. Sivilombudsmannen har i flere uttalelser, ikke minst i uttalelsen departementet selv viser til i høringsnotatet (sak 2004-1053), gjennom å behandle klager fra andre enn de folkevalgte, bidratt til at ulovlig praksis i folkevalgte organer rettes opp. Sivilombudsmannen har også påpekt at manglende møteoffentlighet er et demokratiproblem. Vi vet av erfaring at i mange tilfeller hvor dørene lukkes er det relativt bred enighet blant politikerne om å gjøre dette. Pressen og allmennheten har her en viktig funksjon som klager, og retten til å klage bør lovfestes.

I lys av dette mener vi det bør lovfestes en allmenn klagerett på vedtak om lukkede dører. Lovtekniske hensyn tilsier etter vårt syn at dette tas inn som et eget ledd i § 31. Alternativt at det innarbeides i bestemmelsen om lovlighetskontroll i § 59. Vi viser for øvrig til de synspunkter om dette som framgår i Norsk Redaktørforenings høringsuttalelse punkt 3.

5. Åpne dører i kontrollutvalget - § 77 nr. 8.

Vi er som sagt kritiske til at departementet heller ikke nå velger å gjennomgå samtlige regler om åpne og lukkede dører som følger av kommuneloven. Imidlertid mener vi det må være mulig å foreta en endring i bestemmelsen om møter i kontrollutvalget.

I dag gjelder et omvendt prinsipp for denne type møter sammenlignet med møter i folkevalgte organ, dvs. de er som utgangspunkt lukkede. Dersom man virkelig ønsker å gjennomføre mer åpenhet i kommunesektoren, mener vi det er på høy tid å snu dette prinsippet. Utgangspunktet bør være åpne dører, som kan lukkes på samme vilkår som møter i folkevalgte organ.

Vi har dessuten vanskelig for å se hvilke legitime grunner som taler for å lukke dørene i kontrollutvalgene, utover de som følger av unntaksbestemmelsene i kommunelovens § 31. Uansett mener vi hensynet til åpenhet, kontroll og rolleklarhet, må veie tyngst.

Vi foreslår altså følgende materielle endring i § 77 nr. 8:

"Kontrollutvalgets møter holdes for *åpne dører* hvis ikke annet følger av lovbestemt taushetsplikt. Utvalget kan beslutte å lukke dørene på samme vilkår som framgår av § 31."

For OFFENTLIGHETSUTVALGET i NORSK PRESSEFORBUND



Kristine Holm
juridisk rådgiver