



**NORSK
REDAKTØRFORENING**

Pb 624 Sentrum, 0106 Oslo – Tlf 22405050 – Faks 22405055 - E-post: post@nored.no – www.nored.no

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Oslo, 2007-12-06

Deres ref: 07/2228-1

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

Vi viser til høringsbrev av 3. oktober 2007. Norsk Redaktørforening (NR) vil konsentrere våre merknader om forhold knyttet til åpenhet og innsyn.

1. Generelt

Når departementet nå fremmer forslag til endringer i kommuneloven, med sikte på å utvikle større grad av åpenhet og rolleklarhet i kommuner og fylkeskommuner, mener vi det er påfallende at man ikke går lengre en det foreliggende forslaget – et forslag som etter sitt formål fremstår som svært lite ambisiøst.

Vi bygger denne konklusjonen på to forhold. For det første fremstår de forslagene som nå fremmes som meget forsiktige, nærmest som mindre justeringer av regelverket. Vi vil senere konkretisere enkelte tillegg som – etter vårt syn – kan gjøre reglene tydeligere. Det er altså primært ikke det som foreslås vi har innvendinger mot, det er det som *ikke* foreslås.

For det andre: Selv om departementet på egen hånd har minnet seg selv og høringsinstansene om dette, mener vi det er grunn til å spørre om *når* departementet planlegger den gjennomgangen av de generelle reglene som ble bebudet i ot prp nr 96 (2005-2006), og som gjentas i det utsendte høringsnotatet. Vi minner om at det i forbindelse med den nevnte odelstingsproposisjonen ble gjennomført full høringsrunde i forhold til reglene om møteoffentlighet. Det er derfor svært skuffende, og ganske uforståelig for oss at departementet heller ikke nå tar sikte på en helt nødvendig revidering av regelverket. Nok en gang sier departementet at man vil komme tilbake til dette ”på et senere tidspunkt”, uten at det overhodet antydes når ”et senere tidspunkt” er. Primært mener vi det ville vært naturlig å gjøre dette i forbindelse med det forslaget som nå ligger på bordet. Behovet for en gjennomgang av de generelle reglene om møteoffentlighet er

stort, og det er godt dokumentert. Det er også tidligere fremmet forslag om endringer – forslag som bør kunne danne et godt utgangspunkt for et kommende lovendringsarbeid.

Vi minner for ordens skyld om at allerede for ti år siden fremmet to av dagens tre regjeringspartier (SV og Senterpartiet) følgende forslag i Stortinget (jfr Inst O nr 8 (1996-1997)) til endringer i kommunelovens § 31 om møteoffentlighet:

Forslag 1

§ 31 nr. 1 skal lyde:

Møter i folkevalgte organer skal holdes for åpne dører, hvis ikke annet følger av vedtak etter denne paragraf.

Forslag 2

§ 31 nr. 3 skal lyde:

I saker hvor hensynet til opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt gjør det nødvendig, skal behandlingen i folkevalgte organer skje for lukkede dører. Et folkevalgt organ kan, når det er nødvendig av hensyn til personvern eller andre tungtveiende private og offentlige interesser, gjøre vedtak om at saken skal behandles for lukkede dører. Som tungtveiende offentlige interesser kan regnes hensynet til rikets sikkerhet, hensynet til det offentliges økonomiske interesser i forhandlinger med private, hensynet til det offentliges partsinteresse i sivile søksmål, hensynet til gjennomføring av lovpålagte kontroll- og straffetiltak og hensynet til vern av forvaltningens kilder. Personalsaker skal alltid behandles for lukkede dører.

Forslag 3

§ 31 nr. 4 skal lyde:

Vedtak om å lukke et møte krever minst tre firedels flertall blant de møtende representanter. Debatt om dette foregår for lukkede dører hvis møteleder krever det eller organet vedtar det.

Vi mener dette var – og er – fornuftige forslag, som aktivt ville bidratt til større bevissthet om at det skal være høy terskel i forhold til det å lukke møter i folkevalgte organer. Vi ber derfor departementet sette forgang i arbeidet med en gjennomgang av de generelle reglene om møteoffentlighet, herunder ikke minst spørsmålet om åpne og lukkede dører i kommunale foretak og interkommunale selskaper.

2. Protokollering av forslag om å lukke dørene - § 30 nr 3

Selv om vi mener at plikten til protokollering av vedtak om å lukke dørene i folkevalgte organer implisitt følger allerede av dagens regelverk, ser vi positivt på at dette foreslås tatt eksplisitt inn i lovteksten. En slik presisering vil gjøre det utvetydig at slik protokollering skal finne sted, og vil trolig også bidra til å øke bevisstheten om at det å lukke dørene i et folkevalgt organ er et vesentlig inngrep i det som er den rettslige og demokratiske hovedregel.

Med dette som bakteppe mener vi det også bør tas inn ytterligere en presisering, samt en reell regelendring knyttet til spørsmål om å lukke dørene.

For det første bør det uttrykkelig presiseres at *votering* over spørsmålet om hvorvidt dørene skal lukkes, skal skje for åpne dører. Dette kan uansett gjøres enkelt ved å legge en setning til dagens § 31 nr 3, som da eksempelvis kan få følgende ordlyd (ny setning uthevet):

3. 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.

For det andre mener vi det i denne omgang også burde være mulig å ta inn første setning fra forslaget fra mindretallet i kommunalkomiteen fra oktober 1996, om kvalifisert flertall for å kunne lukke dørene. Dette vil være en forsikring mot at et tilfeldig politisk flertall, mer eller mindre av bekvemmelighetshensyn, vil kunne vedta å lukke dørene i en bestemt sak, for dermed potensielt å unngå oppmerksomhet om ubehagelige saker. Dette er altså ikke en regelendring som berører det materielle innholdet i hva som kreves for å lukke møtene, men – i likehet med andre regler departementet fremmer, en prosessuell regel som vil styrke møteoffentligheten og reelt sett heve terskelen for det å lukke dørene. Rent teknisk kan dette gjøres enten ved å legge til et nytt punkt i § 31, slik forslaget i 1996 gikk ut på, eller – i hvert fall i denne omgang – å legge inn ytterligere en setning i § 31 nr 3, som i så fall blir lydende slik (nye setninger uthevet):

*3. 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.*

3. Lovlighetskontroll og klageadgang - § 59 nr 1

NR støtter departementets forslag om å formalisere lovlighetskontrollen av vedtak om å lukke dørene, slik det legges opp til i høringsutkastet. Vi mener imidlertid at utkastet ikke går langt nok. Som departementet ganske riktig påpeker må reglene om åpne møter blant annet leses som en rett for publikum til å være tilstede. Da fremstår det også som logisk – hvilket høringsnotatet underbygger – at allmennheten også gis adgang til å påklage vedtak om å lukke dørene. Derfor virker det underlig for oss at departementet samtidig konkluderer med at dette i denne omgang ikke bør inntas som en klar regel i loven.

At tre eller flere medlemmer av kommunestyre og fylkesting kan bringe slike vedtak inn for fylkesmannen er vel og bra. Men vi vet av erfaring at i mange tilfeller hvor dørene lukkes er det enten relativt massiv enighet blant politikerne om å gjøre dette, simpelthen fordi alle – eller de fleste – ofte finner det mest bekvemt, eller at det er høy terskel blant dem som strengt tatt er uenige i forhold til å be om lovlighetskontroll, blant annet fordi man ikke vil bli oppfattet som unødig formalistisk.

Vi mener samtidig det er grunn til å understreke at departementets forslag henger dårlig sammen med den rettspraksis som Sivilombudsmannen gjennom flere uttalelser har bidratt til å etablere. Som departementet vil være kjent har Sivilombudsmannen gått i rette med vedtak hvor fylkesmenn har vegret seg mot å foreta lovlighetskontroll av vedtak om å lukke dørene i folkevalgte kommunale organer. Vi viser i den forbindelse blant annet til sak 2004/1053. Gjennom å bidra til slik lovlighetskontroll har Sivilombudsmannen også bidratt til at ulovlig praksis i folkevalgte organer har blitt rettet opp.

Etter vårt syn svarer departementets forslag til presisering av bestemmelsen om lovlighetskontroll bare delvis på det spørsmålet som eksemplene fra ombudsmannens uttalelser reiser. Den nevnte sak 2004/1053 ville for eksempel neppe blitt gjenstand for klage etter den ordning departementet nå foreslår. Klagen ble reist av Farsunds Avis. Dersom departementets forslag

skal tas bokstavlig, ville Fylkesmannen – slik vi leser høringsnotatet – kunnet velge å avvise lovlighetskontroll etter § 59. Dette er etter vårt syn i strid med de anførsler Sivilombudsmannen har gjort i ovennevnte sak, og hvor det blant annet heter:

”Så sentralt som prinsippet om møteoffentlighet står i kommuneloven, må det også sies å være god grunn for fylkesmannen til å være ekstra påpasselig med å utøve lovlighetskontroll av slike avgjørelser. Erfaringen har vist at kommunene i mange tilfeller har utvist stor kreativitet for å omgå møteoffentlighetsregelen ved å velge andre møteformer enn de loven gir anvisning på.”

Med dette som bakteppe mener vi det vil være uheldig om fylkesmennene skal stå fritt i spørsmålet om hvorvidt det skal utøves lovlighetskontroll med vedtak om å lukke dørene i folkevalgte organer. Ikke minst må dette sees i lys av prinsippet om at ”enhver” har rett til å følge møtene i folkevalgte organer nå er grunnlovsfestet. Denne grunnlovsendringen vil jo fort bli en nullitet, dersom ikke ”enhver” også har adgang til å påklage bruk av regler som fraviker en grunnlovsfestet rett.

4. Åpne dører i kontrollutvalget - § 77 nr 8

Selv om vi – som det fremgår – er skuffet over at departementet heller ikke i denne omgang har lagt opp til en alminnelig gjennomgang av reglene for åpne og lukkede møter, mener vi uansett at det på ett punkt må være mulig å foreta en vesentlig justering, særlig sett i lys av hva som er bakgrunn for og formål med det pågående lovarbeidet.

I dag er møtene i kontrollutvalgene som utgangspunkt lukket, dersom ikke utvalget selv bestemmer noe annet. Vi mener det er på høy tid å snu dette prinsippet, slik at møtene som utgangspunkt er åpne, men at de kan lukkes på samme vilkår som for andre folkevalgte organer.

Med utgangspunkt i den relativt omfattende adgang som det i dag generelt er for å lukke møter i folkevalgte organer, har vi vanskelig for å se hvilke legitime behov som ikke dekkes av de generelle unntaksbestemmelsene i § 31. Taushetsplikt, personvern, personalsaker og tungtveiende private eller offentlige hensyn gir alle dels plikt og dels adgang til å lukke møter. Vi stiller oss spørrende til hvilke behov – utover dette – som skulle nødvendiggjøre stenging av dørene i kontrollutvalget. Dersom lovarbeidets formål er å styrke etisk oppmerksomhet, åpenhet og rolleklarhet, vil nettopp det å åpne kontrollutvalgets møter være et særlig viktig tiltak.

for Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
ass. generalsekretær