



DET KONGELEGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

# Prop. 152 L

(2009–2010)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringar i kommuneloven  
(møteoffentlegheit)



## Innhald

<b>1</b>	<b>Hovudinnhaldet i proposisjonen .</b>	5			
			5.1.2	Synet til høyringsinstansane.....	20
			5.1.3	Vurderinga til departementet .....	20
<b>2</b>	<b>Gjeldande rett .....</b>	8	5.2	Prinsippet om møteoffentlegheit.....	21
2.1	Møteprinsippet – kommuneloven § 30	8	5.2.1	Forslaget frå departementet i	
2.2	Prinsippet om møteoffentlegheit – kommuneloven § 31.....	8		høyringsnotatet.....	21
2.2.1	Innleiing .....	8	5.2.2	Synet til høyringsinstansane.....	21
2.2.2	Kva organ er omfatta av reglane om møteoffentlegheit? .....	9	5.2.3	Vurderinga til departementet .....	21
2.2.3	Lukkingsgrunnane.....	10	<b>6</b>	<b>Departementet si vurdering av lukkingsgrunnlaga .....</b>	<b>22</b>
2.2.4	Lukkingskompetanse og prosedyrereglar.....	11	6.1	Rammer for vurderingane til departementet .....	22
2.2.5	Referat- og kringkastingsretten.....	11	6.1.1	Tilhøvet til offentleglova.....	22
2.2.6	Har parten rett til å vere til stades i eit lukka møte? .....	12	6.1.2	Tilhøvet til Grunnloven § 100 femte ledd .....	22
2.3	Andre reglar om retten til innsyn i verksemda til forvaltninga.....	12	6.2	Teieplikt – påbod om stengde dører..	22
2.3.1	Innleiing .....	12	6.2.1	Forslaget frå departementet i høyringsnotatet.....	22
2.3.2	Grunnloven § 100 femte ledd.....	12	6.2.2	Synet til høyringsinstansane.....	23
2.3.3	Offentleglova 19. mai 2006 .....	13	6.2.3	Vurderingar og endelege forslag frå departementet .....	24
2.3.4	Tilhøvet mellom dokument-offentlegheit og møteoffentlegheit....	13	6.3	Personvern og omsynet til andre tungtvegande private interesser.....	24
2.4	Møteoffentlegheit i nordisk rett .....	14	6.3.1	Forslaget frå departementet i høyringsnotatet.....	24
2.4.1	Sverige .....	14	6.3.2	Synet til høyringsinstansane.....	25
2.4.2	Danmark .....	14	6.3.3	Vurderingar og endelege forslag frå departementet.....	26
2.4.3	Oppsummering av likskapar og forskjellar mellom norsk, svensk og dansk rett.....	15	6.4	Personalsaker.....	28
<b>3</b>	<b>Høyringa .....</b>	<b>16</b>	6.4.1	Forslaget frå departementet i høyringsnotatet.....	28
3.1	Forslag frå departementet i høyringsnotat 9. september 2005 – møteoffentlegheit .....	16	6.4.2	Synet til høyringsinstansane.....	28
3.2	Høyringsinstansar .....	16	6.4.3	Vurderingane og det endelege forslaget frå departementet .....	29
<b>4</b>	<b>Regelendingar som er blitt vedtekne etter høyringa.....</b>	<b>18</b>	6.5	Lukking av omsyn til offentlege interesser .....	29
4.1	Innleiing .....	18	6.5.1	Forslag frå departementet i høyringsnotatet .....	29
4.2	Krav om protokollering av avgjerda og heimelsgrunnlaget for vedtak om å lukke møte.....	18	6.5.2	Synet til høyringsinstansane.....	29
4.3	Rett til å krevje kontroll av om ei avgjerd om opne eller lukka møte er lovleg.....	18	6.5.3	Vurderingane og det endelege forslaget frå departementet .....	30
<b>5</b>	<b>Behov for endringar i møteprinsippet og prinsippet om møteoffentlegheit .....</b>	<b>20</b>	6.6	Lukking av omsyn til den interne sakshandsaminga .....	32
5.1	Møteprinsippet.....	20	6.6.1	Forslaget frå departementet i høyringsnotatet .....	32
5.1.1	Forslaga frå departementet i høyringsnotatet .....	20	6.6.2	Synet til høyringsinstansane.....	33
			6.6.3	Vurderingane og det endelege forslaget frå departementet .....	34

<b>7</b>	<b>Møte i rådet i parlamentarisk styrte kommunar og fylkeskommunar</b> .....	36	9.2.1	Forslaget frå departementet i høyringsnotat 9. september 2005.....	39
7.1	Forslag i høyringsnotatet .....	36	9.2.2	Forslag frå departementet i Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) .....	39
7.2	Synet til høyringsinstansane .....	36	9.3	Synet til høyringsinstansane.....	40
7.3	Vurderingane og forslaget frå departementet .....	36	9.3.1	Høyringsfråsegner til høyringsnotat 9. september 2005 .....	40
<b>8</b>	<b>Vedtak om lukking av dørene – kompetanse- og prosedyrereglar</b> .	37	9.3.2	Høyringsfråsegner til høyringsnotat 3. oktober 2007.....	40
8.1	Forslaga frå departementet i høyringsnotatet .....	37	9.4	Vurderinga til departementet .....	41
8.2	Synet til høyringsinstansane .....	37	<b>10</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvensar</b> .....	43
8.3	Vurderingar og forslag frå departementet .....	38	<b>11</b>	<b>Merknader til føresegnene i lovforslaget</b> .....	44
<b>9</b>	<b>Krins av personar som kan krevje lovlegkontroll</b> .....	39		<b>Forslag til lov om endringar kommuneloven (møteoffentlegheit)</b> .....	46
9.1	Innleiing .....	39			
9.2	Tidlegare forslag frå departementet .	39			



DET KONGELEGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

# Prop. 152 L

(2009–2010)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Endringar i kommuneloven (møteoffentlegheit)

*Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet av 18. juni 2010,  
godkjend i statsråd same dagen.  
(Regjeringa Stoltenberg II)*

### 1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

I denne proposisjonen fremmar Kommunal- og regionaldepartementet forslag til nye reglar om møteoffentlegheit i kommuneloven.

Reglane i kommuneloven om møteoffentlegheit er sentrale verkemiddel for å sikre openheit i folkevalde organ i kommunane og fylkeskommunane. Openheit i kommunar og fylkeskommunar er med på å skape tillit til kommunal verksemd og å styrkje lokaldemokratiet. I St.meld. nr. 33 (2008–2009) *Eit sterkt lokaldemokrati* heiter det:

Viss lokaldemokratiet skal vera reelt, må innbyggjarane ha kjennskap til kva som skjer i kommunen, kva avgjerder som vert tekne, korleis dei kjem i stand og kven som står bak dei. Berre då kan veljarane vera opplyste nok til å på ein reflektert måte ta stilling til kven som bør utgjera den neste politiske leiarskapen.

Departementet er kjent med at det herskar ein viss grad av usikkerheit i kommunar og fylkeskommunar om rekkjevidda og omfanget av kommuneloven § 31 om opne og lukka møte. Det er ikkje først og fremst behov for endringar i det materielle innhaldet i føresegna som ligg til grunn for denne revisjonen. Departementet meiner at § 31 i all hovudsak legg til rette for ein tilstrekkeleg grad av

openheit og demokratisk kontroll, samtidig som han balanserer omsynet til personvern og skjerming av opplysningar frå innsyn på ein god måte. Dei lovendringane departementet går inn for, er i all hovudsak tekniske og redaksjonelle. Målet er at lovendringane skal gjere reglane om møteoffentlegheit meir presise og enklare å praktisere for kommunar og fylkeskommunar<sup>1</sup>. På den måten vil formålet med reglane om møteoffentlegheit bli teke enda betre vare på.

På eitt område føreslår departementet ei monaleg innstramming når det gjeld høvet til å lukke møte. Departementet føreslår å oppheve retten kommunestyret har til å lukke møtet i andre organ når organet sjølv ikkje skal gjere vedtak i saka. Dette forslaget vil medverke til større openheit om den førebuande handsaminga av viktige saker i kommunen. Særleg gjeld det når formannskapet skal handsame innstillinga til årsbudsjettet.

Endeleg har det vore eit mål at reglane i kommuneloven om møteoffentlegheit i større grad blir

<sup>1</sup> Kommunar og fylkeskommunar blir frå no av omtalte berre med fellesnemninga kommunar, med mindre det er grunn til særleg presisering.

samordna med reglane om dokumentoffentlegheit i lov 19. mai 2006 nr. 16 (offentleglova).

#### *Nærmare om bakgrunnen for lovforslaget*

Arbeidet med å revidere reglane om møteoffentlegheit i kommuneloven begynte med høyringsnotat 9. september 2005. Der blei behovet for revidering grunnlagt i fire punkt. For det første blei det vist til at prinsippet om møteoffentlegheit blei grunnlovfesta i 2004, i Grunnloven § 100 femte ledd. Departementet konstaterte at reglane i kommuneloven om opne og lukka møte såleis var knytte til Grunnloven. For det andre blei det vist til at ei ny offentleglov var i emning, og offentleglovutvalet hadde peikt på behovet for å sjå prinsippa om dokumentoffentlegheit i offentleglova og prinsippet om møteoffentlegheit i kommuneloven i nærmare samanheng. For det tredje peikte departementet på at det var ønskjeleg å presisere innhaldet i reglane og i nokon grad kodifisere ulovfesta rett. For det fjerde var det behov for å greie ut og eventuelt endre enkelte reglar som Sivilombudsmannen var spesielt oppteken av. Det gjaldt særleg spørsmålet om rett til å kontrollere avgjerder om lukking av møte.

Denne revisjonen har vore varsla tidlegare, mellom anna i Ot.prp. nr. 96 (2005–2006) *Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (komitémodell, avtalevalg m.m.)*. Proposisjonen bygde på høyringsnotat 9. september 2005, der eit forslag til revidert § 31 var teke inn. Forslaget blei likevel ikkje følgt opp i odelstingsproposisjonen. Det blei grunnlagt med at departementet såg det som nødvendig å sjå lovendringar i føresegnene i kommuneloven om møteoffentlegheit i samanheng med handsaminga i Stortinget av forslaget til ny offentleglov.

Departementet varsla i Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) pkt. 1.4.2 at ein ville kome tilbake til spørsmålet om revidering av reglane i kommuneloven om møteoffentlegheit på eit seinare tidspunkt. Revisjonsforslaget som ligg føre, er også ei direkte oppfølging av innstillinga frå kommunal- og forvaltningskomiteen, Innst. O. nr. 62 (2008–2009), etter Ot.prp. nr. 17 (2008–2009), der komiteen ber om at regjeringa legg fram forslag til endring av § 31.

#### *Samandrag av forslaga i proposisjonen*

Departementet føreslår ei anna innretning av regelverket enn etter gjeldande rett. Departementet ønskjer å reservere éi føresegn for å fastsetje hovudregelen om opne møte og på kva grunnlag det kan gjerast unntak frå regelen. Forslaget til

endra § 31 regulerer det. Vidare føreslår departementet ny § 31 a, som skal innehalde prosedyrereglar med vidare.

Når det gjeld innhaldet i reglane, føreslår departementet i all hovudsak å vidareføre gjeldande rett.

Prinsippet om møteoffentlegheit, som kjem til uttrykk i § 31 nr. 1 i forslaget, blir omformulert slik at prinsippet står fram som ein rett for publikum. Etter forslaget vil folkevalde organ framleis ha plikt til å lukke møtet når det ligg føre ei teieplikt fastsett ved lov, og når dei skal handsame ei personalsak. Departementet føreslår også å føre vidare omsynet til personvern som eit lukkingsgrunnlag.

Departementet føreslår at føresegna som gir organet høve til å lukke møtet av omsyn til «tungtveiende offentlige interesser», blir monaleg omformulert. Etter forslaget kan møtet lukkast når omsynet til tungtvegande offentlege interesser tilseier det, og det vil kome fram opplysningar i møtet som kunne vore unnatekne frå offentleg innsyn etter offentleglova om dei hadde stått i eit dokument.

Samanlikna med gjeldande rett er det tre lukkingsgrunnlag som blir føreslått oppheva. «Tungtveiende private grunner», som er eit lukkingsgrunnlag etter § 31 nr. 3, vil etter forslaget ikkje lenger vere eit lukkingsgrunnlag. Det same gjeld regelen i § 31 nr. 4, som slår fast at kommunestyret av omsyn til personvern kan gi reglar om at møta i andre organ eller i visse sakstypar i andre organ skal haldast for lukka dører. I tillegg føreslår departementet å oppheve § 31 nr. 5, som regulerer retten kommunestyret har til å lukke møta i andre organ når organet ikkje sjølv skal gjere vedtak i saka. Denne regelen har i praksis særleg vore brukt i samband med handsaminga av årsbudsjettet i formannskapet. Departementet meiner at det no er behov for å sørgje for at innbyggjarane får vere til stades også under den førebuande handsaminga av ei så viktig sak som årsbudsjettet.

Når det gjeld debatten om ein skal vedta å lukke eit møte, føreslår departementet at debatten som hovudregel skal haldast i eit lukka møte, medan alle *avrøystingar* som eit organ held om opne eller lukka møte, skal gå for opne dører.

Departementet føreslår ingen realitetsendringar i retten kommunerådet har til å halde møta sine bak stengde dører.

#### *Særleg om møteoffentlegheit i kontrollutvalet*

Kommuneloven har eigne reglar om møteoffentlegheit for kontrollutvalet. Kommuneloven § 77 nr. 8 slår fast at møte i kontrollutvalet skal haldast for lukka dører dersom ikkje utvalet sjølv har bestemt

noko anna. I den seinare tida har det vore drøfta om ein bør spegelvende denne regelen, slik at også møte i kontrollutvalet som hovudregel skal vere opne.

Da Stortinget handsama Dokument nr. 8:59 (2008–2009) og Innst. O. nr. 62 (2008–2009), gjekk alle partia på Stortinget inn for opne møte i kontrollutvalet. Eit fleirtal ønskte likevel at spørsmålet først skulle greiast ut av ei arbeidsgruppe som var sett ned av Kommunal- og regionaldepartementet for å føreslå tiltak for å styrkje kontrollutvalet, revisjonen og den administrative internkontrollen i kommunar og fylkeskommunar.

I rapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*<sup>2</sup> kapittel 7.7, rår arbeidsgruppa til at kommuneloven bør endrast slik at møta i kontrollutvalet som hovudregel er opne. Arbeidsgruppa streka likevel under at konsekvensane for det praktiske arbeidet i kontrollutvalet bør greiast ut nærmare, og at kontrollutvala treng rettleiing før ei eventuell lovendring trer i kraft.

Departementet vurderer for tida korleis tilrådingane frå arbeidsgruppa skal følgjast opp.

<sup>2</sup> Overrekt Kommunal- og regionaldepartementet 15. desember 2009, sjå <http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Egenkontroll/85%20tilraidingar%20for%20styrkja%20eigenkontroll%20i%20kommunane%20151209.pdf>

## 2 Gjeldande rett

### 2.1 Møteprinsippet – kommuneloven § 30

---

I kommuneloven kapittel 6 om sakshandsamingsreglar i folkevalde organ er møteprinsippet slått fast i § 30 nr. 1. Her går det fram at «[f]olkevalgte organer treffer sine vedtak i møte». Møteprinsippet inneber at folkevalde organ handsamar og avgjer saker i eit formelt, fysisk møte, som blir gjennomført etter visse grunnleggjande reglar, mellom anna om vedtaksførleik og om fleirtalskrav ved avrøystingar.

Eit møte skal, etter kommuneloven § 32 nr. 1, haldast når organet sjølv eller kommunestyret har bestemt det, når leiaren finn det påkravd, eller når minst ein tredel av medlemmene krev det.

Eit viktig omsyn bak møteprinsippet er at dei folkevalde samtidig skal kunne høyre synspunkta til kvarandre, kommentere dei og på grunnlag av meiningsutvekslinga kome fram til eit standpunkt og røyste i samsvar med det. Føresetnadene i lova er altså klar på at møteprinsippet ikkje er avgrensa til å gjelde berre sjølve vedtaket. Også sakshandsaminga som fører fram til vedtaket skal gå føre seg i møte. I kapittel 5.2 gjer departementet nærmare greie for innhaldet i møteomgrepet.

Desse sakshandsamingsreglane byggjer på eit demokratisk grunnsyn. Det inneber at makta alltid ligg i *møtet*; makta ligg ikkje hos utvalde medlemmer av kommunestyret, men i kommunestyret i seg sjølv. Møteprinsippet inneber også at kvar medlem har rett til å påverke dei andre medlemmene gjennom ein diskusjon før det blir gjort vedtak. Retten til å påverke blir mindre dersom ein medlem er fråverande. Derfor er det også sett ei nedre grense for frammøte i kommunestyret, gjennom ei føresegn om såkalla vedtaksførleik, jamfør kommuneloven § 33.

Tradisjonelt har ein sett på møtevilkåra som føresetnader for at vedtak som blir gjorde av folkevalde organ, skal vere gyldige.

Den tradisjonelle møteforma gjeld utan unntak for møte i kommunestyret og fylkestinget. I *andre folkevalde organ* er det opna for fjernmøte (telefonmøte, videokonferansar og så vidare) og skriftleg

sakshandsaming, jamfør § 30 nr. 2. Dette kan vere aktuelt når omsynet til raske avgjerder tilseier at det er behov for å lempe på kravet til sakshandsaming. Ved fjernmøte er det likevel eit grunnleggjande vilkår at alle medlemmene av organet kan høyre og kommunisere med kvarandre. I tillegg skal det leggjast til rette for at publikum kan følgje forhandlingane når møtet skal vere ope etter § 31.

### 2.2 Prinsippet om møteoffentlegheit – kommuneloven § 31

---

#### 2.2.1 Innleiing

Kommuneloven § 31 nr. 1 slår fast at møte i folkevalde organ skal haldast for opne dører dersom ikkje noko anna følgjer av tieplik fastsett ved lov eller av vedtak med heimel i dei særlege lukkingsgrunnlaga som er gitt i føresegna.

#### *Nærmare om bakgrunnen for føresegna slik ho er i dag*

Kommuneloven av 1992 innebar eit monaleg framsteg når det gjeld openheit i kommunalforvaltninga. Fram til 1992 var utgangspunktet at det berre var møta i kommunestyret og fylkestinget som var alminneleg opne for publikum. Møta i andre organ blei, med enkelte unntak, haldne bak stengde dører. Ein kunne likevel vedta at møta skulle opnast for publikum.

Kommuneloven av 1992 «spegelvende» dette prinsippet. Utgangspunktet er no at alle møte i *alle* folkevalde organ blir haldne for opne dører, med mindre det blir gjort eit særskilt vedtak om lukking. Slike vedtak må ha heimel i eit av lukkingsgrunnlaga i kommuneloven § 31, sjå nærmare utgreiing om lukkingsgrunnane nedanfor i kapittel 2.2.3. Frå utgangspunktet om opne dører i alle folkevalde organ gjeld to unntak. Møta i kontrollutvalet og i kommunerådet i kommunar med parlamentarisk styreform skal i utgangspunktet haldast bak stengde dører, jamfør høvesvis kommuneloven § 77 nr. 8 og § 31 nr. 6.



### Omsyn for og imot møteoffentlegheit

Reglane om møteoffentlegheit skal leggje til rette for demokratisk deltaking og kontroll. Møteoffentlegheit skal også medverke til å skape større innsikt og forståing for kva som skjer i kommunal forvaltning, noko som blir viktigare jo fleire og meir kompliserte oppgåver kommunesektoren blir pålagd. Openheit kan redusere avstanden mellom dei som styrer og dei som blir styrte, og auke forståinga og interessa for kommunal politikk.

Som omsyn mot dette utgangspunktet peikte kommunelovutvalet<sup>3</sup> på at det i enkelte tilfelle kan vere påkravd å lukke møte for å verne dei private interessene til enkeltpersonar. Det kan også vere behov for å lukke møte i spesielle saker, for å sikre ei fri og uavhengig meningsutveksling mellom medlemmene i organet og for å unngå at den vidare avgjerdsprosessen blir bunden opp av politisk prestisje. Opne møte kan i slike tilfelle føre til at drøftingane i organet ber meir preg av å vere partimarkeringar enn reelle forhandlingar. Ei følgje av det kan vere at avgjerdsprosessen blir dårlegare, eller at prosessen i realiteten blir flytta ut av formelle møte til uformelle samkome som er skjermte mot offentlegheit.

#### 2.2.2 Kva organ er omfatta av reglane om møteoffentlegheit?

I § 31 går det fram at møte i folkevalde organ skal haldast for opne dører. § 29 nr. 1 reknar opp dei mest sentrale folkevalde organa som kommuneloven kapittel 6 om sakshandsaming, medrekna føresegnene om møteoffentlegheit, gjeld for. Det er kommunestyre, fylkesting, formannskap, fylkesutval, faste utval, kommunestyrekomitear, fylkestingskomitear, kommunedelsutval, kommuneråd, fylkesråd og kommunale eller fylkeskommunale nemnder som er oppretta med heimel i andre lover. Reglane i kapittel 6 gjeld altså fullt ut for desse organa. Det same gjeld for ei felles nemnd i eit vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28 g nr. 1<sup>4</sup>. Også partssamansette utval etter kommuneloven § 25 nr. 4 er i utgangspunktet omfatta av regelen.

I tillegg går det fram av § 29 nr. 3 at føresegnene i kapitlet også gjeld for «andre folkevalgte organer», så lenge kommunestyret, fylkestinget eller oppnemningsorganet ikkje bestemmer noko anna. Dette kan til dømes vere styre for kommunale institusjonar eller liknande, komitear og styre for lei-

inga av delar av den kommunale eller fylkeskommunale verksemda. Føresegnene gjeld òg for interkommunale styre etter kommuneloven § 27, og dei vil bli brukte på kommunale organ som har oppgåver etter særlovgivinga, til dømes styre for interkommunalt plansamarbeid som er oppretta med heimel i plan- og bygningslova kapittel 9. Det er lagt til grunn at reint administrative utgreiingsutval som er sette ned av administrasjonen som eit ledd i arbeidet deira, og andre interne administrative arbeidsgrupper fell utanom kapittel 6.

Utgreiinga ovanfor, om kva som utgjer «andre folkevalgte organer», er ikkje uttømmende. Det er lagt til grunn at til dømes mellombelse utgreiingsorgan og ulike ad hoc-utval som er sette saman av medlemmer frå både administrasjonen og eit folkevalt organ, også kan utgjere eit folkevalt organ. Om eit organ fell innanfor § 29 nr. 3 eller ikkje, vil derfor vere avhengig av ei konkret vurdering. Ein må i denne vurderinga mellom anna sjå på kven som har peikt ut det aktuelle organet, kven som sit i det, og kva oppgåver det har. Det er likevel klart at ein ikkje kan sjå bort frå møteregane i lova ved å flytte realitetshandsaminga av saka til eit «formøte», eit «felles gruppemøte» for alle partia som deltek, eit «seminar», eit «orienteringsmøte» eller liknande, for deretter å gjere det formelle vedtaket i eit ordiært ope møte.

Utgangspunktet i § 29 nr. 3 er som vist at sakshandsamingsreglane i kapittel 6 også gjeld for andre folkevalde organ, såframt kommunestyret, fylkestinget eller oppnemningsorganet «ikke bestemmer noe annet». Det inneber at det organet som fastset reglementet for organet det gjeld, er gitt fullmakt til å gjere unntak frå føresegnene i kapitlet. I slike tilfelle vil dei avvikande reglane gå føre kommuneloven. Når det ikkje er fastsett slike reglar, skal dei alminnelege reglane i kapittel 6 brukast fullt ut.

Det er likevel gjort eit eksplisitt unntak frå dette høvet til å gi fullmakt. Det følgjer av 29 nr. 3 andre punktum at det ikkje kan gjerast unntak frå §§ 36 til 38 a.

I tillegg til desse unntaka går ein ut frå at oppnemningsorganet heller ikkje har høve til å gjere unntak frå det ein må sjå på som heilt grunnleggjande sakshandsamingsreglar, som til dømes møteprinsippet<sup>5</sup>.

Høvet til å fråvike reglane i kapittel 6 for «andre folkevalgte organer» gjeld for komitear og styre for interkommunalt eller interfylkeskommunalt samarbeid eller liknande. Høvet til å gi særlege reglar

<sup>3</sup> NOU 1990: 13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*, side 309.

<sup>4</sup> Jamfør Ot.prp. nr. 95 (2005–2006), kapittel 5.5.4.

<sup>5</sup> Bernt og Overå *Kommuneloven med kommentarer* 4. utgåve, side 219.

er grunnlagt i den store fridommen kommunane og fylkeskommunane har når det gjeld å setje saman og leggje oppgåver til desse organa. Kommunelovutvalet viste til at for nokre styre vil reglane om opne møte og den formelle møteavviklinga kunne passe dårleg, fordi organet har ei samansetjing og ein funksjon som er utprega administrativ, fordi det har karakter av å vere eit samarbeids- eller forhandlingsorgan, eller fordi det har utprega forretningsmessige oppgåver.<sup>6</sup>

### 2.2.3 Lukningsgrunnane

Som vist ovanfor går det fram av § 31 at eit møte berre kan lukkast dersom det følgjer av teieplikt fastsett ved lov eller etter eit lukningsvedtak med heimel i eit lukningsgrunnlag som følgjer av § 31. Nedanfor er ei kort oversikt over lukningsgrunnlag.

#### *Teieplikt*

Etter kommuneloven § 31 nr. 1 *skal* møta i folkevalde organ lukkast dersom det følgjer av teieplikt fastsett ved lov. Ei slik teieplikt finst mellom anna i forvaltningsloven<sup>7</sup> § 13. Folkevalde organ kan ikkje diskutere teiepliktige opplysningar i eit ope møte. Dersom slike opplysningar skal debatterast, har det enkelte organet plikt til å lukke dørene. Brot på teieplikta er straffbart, jamfør straffelova § 121.

#### *Omsynet til personvern*

Etter § 31 nr. 3 kan eit folkevalt organ vedta å lukke dørene dersom omsynet til personvernet tilseier det. Omgrepet «personvern» har ikkje eit presist juridisk innhald, men det er på det reine at regelen er meint å gå lenger enn teiepliktregelen. Kommunelovutvalet peikte på at det til dømes kan vere behov for å lukke dørene dersom det er sannsynleg at det i ei sak vil bli ført ein nærgåande debatt om dei personlege eigenskapane og bakgrunnen til enkeltpersonar.

Heimelen kan òg nyttast til å lukke møte der ein skal drøfte opplysningar som kan vere teiepliktige, men der den folkevalde ikkje er underlagd teieplikt fordi han eller ho ikkje har fått opplysningane i samband med utøvinga av vervet som folkevald. Det kan til dømes vere opplysningar vedkomande har fått i privat samanheng. Når omsynet til personvern gjer seg gjeldande i ei sak, kan vedtak om å stengje dørene også gjerast av kommunestyret

som overordna organ, jamfør kommuneloven § 31 nr. 4. Kommunestyret kan også gjere vedtak om lukking som går ut over bestemte, aktuelle saker. Dersom omsynet til personvern tilseier det, kan kommunestyret vedta at *alle* møta i eit organ skal gå for stengde dører. Alternativt kan det gjere eit generelt vedtak om at dørene skal lukkast når organet handsamar bestemte sakstypar der omsynet til personvern gjer seg gjeldande.

Føresegna tek sikte på å forenkle prosedyrane i organ som i all hovudsak handsamar saker der teieplikt eller omsynet til personvern gjer seg gjeldande.

#### *Andre tungtvegande private interesser*

I tillegg til teiepliktige opplysningar og omsynet til personvern kan andre tungtvegande private interesser vere grunnlag for å lukke dørene. Det går ikkje nærmare fram av lovteksten i § 31 nr. 3 kva som ligg i det. Kommunelovutvalet nemner forretnings- eller åndsverksmessige omsyn som døme på kva det kan omfatte. Dei peiker på at det må vere høve til å lukke dørene av den typen omsyn også der teiepliktreglane ikkje gjeld, eller der det er tvil om kor langt teiepliktreglane gjeld.

#### *Personalsaker*

Når personalsaker blir handsama, *skal* dørene vere stengde for publikum, jamfør § 31 nr. 3 siste punktum. Grunnen som har vore gitt, er at ein i denne typen saker lett vil kome opp i ein debatt om personlege eigenskapar. I tillegg til personvernomsyn er omsynet til god personalforvaltning trekt fram som ein grunn til å lukke dørene. Det klare utgangspunktet er at saker som konkret gjeld tilhøvet den enkelte tilsette har til kommunen som arbeidsgivar, dvs. tilsetjingar, oppseiingar, lønnsvilkår og permisjonar, er omfatta av lukningsgrunnlaget. I praksis er føresegna tolka slik at saka og direkte må gjelde spørsmål om tilsetjing for enkeltpersonar. Om kritikk av tenestemessige tilhøve som gjeld enkeltpersonar, fell inn under omgrepet eller ikkje, må vere avhengig av ei konkret vurdering. Saker av meir overordna, generell og arbeidsgivarpolitisk karakter fell utanom. Dette kan til dømes vere generelle saker som dreier seg om lønnspolitikken i kommunen, organisasjonsmessige tilhøve eller sakshandsamingsrutinar.

#### *Omsynet til offentlege interesser*

Med heimel i § 31 nr. 3 tredje punktum kan eit organ vedta å lukke dørene under handsaminga av ei sak dersom tungtvegande offentlege interesser tilseier det. Det er ikkje nærmare definert i lova

<sup>6</sup> NOU 1990: 13, side 371.

<sup>7</sup> Lov om behandlingssaker i forvaltningssaker av 10. februar 1967.

kva som krevst, men kommunelovutvalet meinte at det må vere saklege, legitime og allmenne offentlege interesser og ikkje omsynet til kva som måtte vere politisk komfortabelt, eller ønsket om å verne seg mot kritikk. Grunngevinga vil typisk knyte seg til forretningsmessige tilhøve, men det kan også vere opplysningar om offentlege kontroll- og inspeksjonsrutinar. Det har vore lagt til grunn at bruksområdet for føresegna langt på veg fell saman med offentlighetsloven (1970) § 6 nr. 2. Denne føresegna er ført vidare i den nye offentleglova §§ 23 og 24, med enkelte endringar og presiseringar. Offentleglova § 23 første ledd slår fast at «[d]et kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltninga til organet.» Offentleglova § 24 første ledd slår fast at «[d]et kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd fordi innsyn ville motverke offentlege kontroll- eller reguleringsiltak eller andre pålegg eller forbod, eller føre til fare for at dei ikkje kan gjennomførast.»

#### Omsynet til den interne sakshandsaminga

I § 31 nr. 5 er det heimel for å lukke dørene «når det er nødvendig på grunn av et bestemt angitt forhold ved den særskilte sak eller sakstype». Heimelen gjeld berre møte i organ som førebur saka, og som ikkje sjølve skal gjere endeleg vedtak. Organet kan ikkje sjølv vedta å lukke møtet. Vedtak om lukking må gjerast av kommunestyret. Kommunestyret kan vedta lukking både for ei enkelt sak og for heile sakstypar eit bestemt organ får til handsaming.

Departementet har lagt til grunn at kommunestyret etter nr. 5 kan avgjere kva som er «nødvendig», etter fritt skjønn<sup>8</sup>. Det er likevel eit krav at det er grunnitt i eit «bestemt angitt forhold» ved den særskilde saka eller sakstypen. Grunngevinga skal vise tilbake på noko *ved saka eller sakstypen* som er spesielt samanlikna med andre saker organet handsamar. Ein standardgrunn som «ein friare debatt ved å lukke dørene» held ikkje, fordi ei slik grunngeving ikkje viser tilbake på saka.

Å vise til ein fri og open debatt vil vere relevant dersom det samtidig blir gjort greie for kvifor dette omsynet gjer seg spesielt gjeldande i den aktuelle saka. Lova stiller krav om at lukking må vere nødvendig på grunn av eit «bestemt angitt forhold» ved sakstypen. Det blir ikkje stilt nærmare krav til innhaldet i grunngevinga. Departementet har uttalt at det ikkje kan vere innhaldet i eller styrken av behovet som er det sentrale i grunngevinga<sup>9</sup>. Det

vesentlege må vere at kommunestyret har vurdert spørsmålet nøye og konkludert med at det faktisk er nødvendig å lukke dørene medan saka blir handsama.

#### 2.2.4 Lukkingskompetanse og prosedyreglar

Dette avsnittet inneheld ei kort oppsummering av kven som har kompetanse til å lukke dørene i dei enkelte tilfella.

Alle organ har rett og plikt til å lukke dørene dersom dei skal debattere *teiepliktige opplysningar*. Plikta til å lukke møtet går ikkje lenger enn teieplikta rekk. Det same gjeld for personalsaker (§ 31 nr. 1. og nr. 3).

Dersom omsynet til *personvern* tilseier det, har det organet som har saka til handsaming, rett til å gjere vedtak om at handsaminga skal gå for stengde dører (§ 31 nr. 3). I desse tilfella har også kommunestyret som overordna organ rett til å bestemme at organet skal lukke dørene.

Dersom omsynet til *tungtvegande private eller offentlege interesser* tilseier det, har organet som handsamar saka, rett til å bestemme at handsaminga skal gå for stengde dører (§ 31 nr. 3).

Som øvste organ har kommunestyret rett til å vedta at organ som berre skal gi innstilling eller kome med ei fråsegn, skal halde møte bak stengde dører når det er nødvendig på grunn av eit «bestemt angitt forhold ved den særskilte sak eller sakstype». Lukkingsvedtaket kan gjelde ei enkelt sak, bestemte sakstypar eller alle møta i organet (§ 31 nr. 5).

I kommunar med parlamentarisk styreform er hovudregelen at *kommunerådet* held møta sine bak stengde dører. Det er likevel slik at så lenge teieplikt ikkje er til hinder for det, kan kommunerådet bestemme at møtet skal vere ope (§ 31 nr. 6).

#### Prosedyrereglar

Debatt om lukking av møte av omsyn til personvern eller andre tungtvegande private eller offentlege interesser etter § 31 nr. 3 skal gå for stengde dører dersom møteleiaren krev det eller organet vedtek det. Når det gjeld prosedyrekrav elles, kan ein lese om det i utgreiinga i kapittel 4 om det nye protokollkravet i § 30 nr. 4.

#### 2.2.5 Referat- og kringkastingsretten

Dei omsyna som taler for møteoffentlegheit, taler også for at det skal vere høve til å formidle det som skjer i desse møta, ut til fleire enn dei som har høve

<sup>8</sup> Sak 97/6053 (referert i rundskriv H-13/98).

<sup>9</sup> Sak 98/812 (referert i rundskriv H-13/98).

til å vere til stades i møta. Retten til å referere frå møta følgjer av § 31 nr. 2. I denne føresegna går det fram at ein i regelen fritt kan gjere opptak av forhandlingane på lydband, video eller liknande og kringkaste forhandlingane over radio eller fjernsyn. Møteleiaren må få beskjed på førehand om at det skal gjerast opptak. Møteleiaren kan berre nekte opptak dersom det verkar forstyrrende på gjennomføringa av møtet, til dømes på grunn av lyssetjing, sterk støy eller liknande.

### 2.2.6 Har parten rett til å vere til stades i eit lukka møte?

Når det er grunnlag for å lukke eit møte etter § 31, kan det kome opp spørsmål om den saka direkte gjeld, altså parten, har rett eller kan få rett til å vere til stades under handsaminga av saka.

Departementet har for slike tilfelle uttalt at når det ligg føre lukkingsgrunnlag etter kommuneloven § 31, er det høve til å lukke møtet for alle som ikkje har ein lovbestemt møterett i organet. Det betyr at det berre er personar med lovbestemt møterett som har *rett* til å delta i lukka møte. Parten har dermed ingen lovbestemt rett til å vere til stades i eit slikt møte.<sup>10</sup> Det er likevel blitt lagt til grunn at også andre enn dei som har møterett, kan *bli gitt* rett av det folkevalde organet til å vere til stades i eit lukka møte. Departementet har i den samanhengen uttalt at når møtet skal lukkast på grunn av teieplikt fastsett ved lov, følgjer det av reglane i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 1 at teieplikta ikkje er til hinder for at partane blir gjorde kjende med opplysningane i saka. Om partane blir gjorde kjende med slike opplysningar gjennom innsyn i dokument eller gjennom å vere til stades i eit møte, er, slik departementet ser det, ikkje avgjerande. Ein går såleis ut frå at det enkelte folkevalde organet har rett til å tillate partane å vere til stades på det lukka møtet, og organet kan sjølv avgjere om det ønskjer å ha partane som tilhøyrarar.

## 2.3 Andre reglar om retten til innsyn i verksemda til forvaltninga

### 2.3.1 Innleiing

At veljarane har høve til å få innsyn i verksemda til forvaltninga, er ein føresetnad for eit reelt demokrati. Som omtalt ovanfor blir innsynet delvis gitt gjennom reglane som sikrar at ålmenta har rett til å vere til stades på møte i folkevalde organ. I tillegg

har ålmenta rett til innsyn i skriftlege dokument som forvaltninga baserer sakshandsaminga på, eller som ho sjølv utarbeider.

Prinsippet om offentlegheit omfattar både møteoffentlegheit og dokumentoffentlegheit. Kommuneloven<sup>11</sup> har føresegner om møteoffentlegheit, medan offentleglova<sup>12</sup> har reglar som gjeld dokumentoffentlegheit for ålmenta.

Offentlegprinsippet blei i 2004 nedfelt i Grunnloven § 100 femte ledd. Den nye offentleglova frå 2006 fører vidare og slår fast prinsippet om offentlegheit i forvaltninga som ein rett for ålmenta til å skaffe seg kunnskap om innhaldet i saksdokument som ligg føre.

I dette avsnittet blir det gjort greie for hovudprinsippa i Grunnloven § 100 femte ledd og offentleglova. Deretter blir reglane om dokumentoffentlegheit og reglane om opne møte samanlikna.

### 2.3.2 Grunnloven § 100 femte ledd

Prinsippet om offentlegheit blei grunnlovfesta 29. oktober 2004. I Grunnloven § 100 femte ledd heiter det:

Enhver har Ret til Innsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtvæsende Grunde.

Det grunnlovfesta offentlegprinsippet omfattar både dokumentoffentlegheit og møteoffentlegheit. Det er no altså gitt eit konstitusjonelt vern for at «enhver» har rett til innsyn i dokumenta til forvaltninga og rett til å vere til stades på møte i folkevalde organ.

Grunnlovsvernet for møteoffentlegheit omfattar både rettsmøte, altså møte som blir haldne i ein domstol, og møte i folkevalde organ. Føresegna om møte i folkevalde organ supplerer Grunnloven § 84 om møteoffentlegheit i Stortinget.

Eit «folkevalt organ» er eit organ som er direkte valt, som kommunestyre og fylkesting.<sup>13</sup> Det inneber at møteoffentlegheit i indirekte valde kollegiale organ, som faste utval, styre og komitear som er oppretta i heimel av kommuneloven, ikkje er omfatta av grunnlovsvernet. Dette er sjølvsgatt ikkje til hinder for at det blir gitt reglar i kommuneloven om møteoffentlegheit også for desse organa.

<sup>10</sup> Kommunal- og regionaldepartementets sak nr. 99/3052.

<sup>11</sup> Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner.

<sup>12</sup> Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd.

<sup>13</sup> Sjå NOU 1999: 27 *Ytringsfrihet bør finne sted*, side 248.

I samsvar med Grunnloven § 100 femte ledd omfattar møteoffentlegheit både ein rett til å vere til stades ved forhandlingar i møtet og ein rett til å gjengi til andre det som har gått føre seg på møtet, med dei unntaka som kan vere tillatne etter femte ledd andre punktum i føresegna. To vilkår må vere oppfylte for å kunne avgrense retten til møteoffentlegheit. For det første må avgrensinga følgje av «Lov». Det vil seie formell lov. For det andre kan avgrensingar i prinsippet om møteoffentlegheit berre bli vedtekne når det ligg føre personvernomsyn eller andre tungtvegande omsyn.

Føresegna gir ikkje konkrete døme på kva personvernomsyn eller andre tungtvegande omsyn kan vere. Ei nærmare avklaring høyrer heime i mellom anna kommuneloven og offentleglova. Unntaksheimlar i desse lovene må tilfredsstillje vilkåra i Grunnloven.

Grunnloven § 100 femte ledd stiller altså opp strenge vilkår for unntak frå møte- og dokumentoffentlegheit og gir eit tydeleg vern mot at forvaltninga skal kunne nekte innsyn i eit dokument eller lukke eit møte berre på grunnlag av reint skjønn.

### 2.3.3 Offentleglova 19. mai 2006

Den nye offentleglova tredde i kraft 1. januar 2009.<sup>14</sup> Hovudformålet med lova er å styrkje retten til innsyn i saksdokument i forvaltninga. Lova slår fast at prinsippet om offentlegheit i forvaltninga gir ålmenta rett til å gjere seg kjent med innhaldet i formelle saksdokument som ligg føre. Lova regulerer altså dokumentoffentlegheit.

På same måten som prinsippet om møteoffentlegheit er retten til innsyn i offentleg verksemd eit grunnleggjande demokratisk prinsipp. Dei grunnleggjande omsyna bak prinsippet er omsyna til demokrati, kontroll og rettstryggleik. I tillegg er det eit sentralt moment at forvaltninga er ein viktig informasjonsbank, og at borgarane får tilgang til den viktige ressursen som kvalitetssikra offentleg informasjon er.

Hovudregelen i lova går fram av § 3. Her heiter det at alle saksdokument i offentleg verksemd er opne for innsyn. Eit unntak frå dette hovudprinsippet må ha heimel i lov. Dersom eit dokument ikkje er omfatta av ein av unntaksheimlane, kan verksemda ikkje nekte å gi innsyn i dokumentet.

Offentleglova stiller i tillegg krav til at forvaltningsorganet skal vurdere meiroffentlegheit, jamfør § 11. Det inneber at sjølv om det er grunnlag i lova for å gjere unntak for innsyn i eit dokument,

skal organet av eige tiltak vurdere likevel å gi innsyn i heile eller delar av dokumentet.

Bakgrunnen for denne plikta er at alle unntaksheimlane i offentleglova, med unntak av § 13 om teieplikt, er såkalla «kan»-reglar. Det betyr at reglane berre gir grunnlag for å unnta innsyn i dokument eller opplysningar, inga plikt. Slik unntaksføresegnene i offentleglova er utforma, vil dei også i ein del tilfelle gi grunnlag for å unnta dokument utan at det i det konkrete tilfellet er noko reelt og sakleg behov for det. For å oppnå den tilsikta graden av openheit er det derfor svært viktig at verksemdar som er omfatta av lova, vurderer om det verkeleg er behov for å bruke «kan»-unntaka i det enkelte tilfellet.

### 2.3.4 Tilhøvet mellom dokumentoffentlegheit og møteoffentlegheit

Etter gjeldande rett er det ikkje noka direkte kopling mellom reglane om unntak frå dokumentoffentlegheit og høvet til å lukke møta under forhandlingar i dei folkevalde organa i kommunen. Dei to spørsmåla skal altså vurderast uavhengig av kvarandre, innsyn i dokument etter offentleglova og opne møte etter kommuneloven.

På den eine sida betyr det at sjølv om ei sak blir handsama for stengde dører, kan ikkje saksdokumenta automatisk bli unnatekne frå offentlegheita. På den andre sida betyr ikkje det at eit dokument er halde unna offentlegheita at sakshandsaminga i eit folkevalt organ må gå føre seg bak stengde dører.

Vidare er det slik at vilkåra for å lukke eit møte og vilkåra for å unnta dokumentinnsyn etter offentleglova ikkje gjennomgåande er samanfallande. Både kommuneloven § 31 og offentleglova § 13 gir riktignok unntak for opplysningar som er underlagde teieplikt. Vidare slår kommuneloven § 31 nr. 3 fast at «personalsaker» alltid skal handsamast i lukka møte. Regelen fell delvis saman med offentleglova § 25 første ledd. Offentleglova knyter likevel ikkje vilkåret for unntak til uttrykket «personalsaker», men slår fast at det kan gjerast unntak frå innsyn i dokument i tilsetjingssaker. Uttrykket «personvern» er heller ikkje nytta som eit unntaksvilkår i offentleglova. Derimot er omsynet til personvern eit sjølvstendig lukningsgrunnlag i kommuneloven § 31 nr. 3. Når det gjeld spørsmålet om å ta omsyn til offentlege interesser, er det nær samanheng mellom kommuneloven § 31 nr. 3 og offentleglova § 23 første ledd og § 24 første ledd. Offentleglova har ikkje noko generelt unntaksgrunnlag av omsyn til tungtvegande private interesser, tilsvarande kommuneloven § 31 nr. 3.

<sup>14</sup> Lova avløyste lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltninga, som blei oppheva frå same dato.

### Vurderingane til offentleglovutvalet

Offentleglovutvalet stilte i NOU 2003: 30 spørsmål ved om det kan vere formålstenleg med ei nærmare kopling mellom reglane i offentleglova og kommuneloven.<sup>15</sup>

Utvalet peikte særleg på at lukningsgrunnlaga i kommuneloven gir inntrykk av å vere mindre presise enn dei innhaldsbaserte reglane i den dagjeldande offentleglova. Utvalet viste også til forslaget sitt om ei ytterlegare presisering i den nye offentleglova. Utvalet meinte at det kan vere grunn til å vurdere om ikkje reglane i kommuneloven bør vere meir presise. Utvalet stilte også spørsmål ved om det er riktig å føre vidare plikta til å lukke dørene i alle personalsaker. Utvalet meinte i tillegg at føresegna i § 31 nr. 5 kan vere vanskeleg å forstå og dermed bruke, og at føresegna ville tene på å bli meir presis når det gjeld kva som er grunnlag for å lukke dørene.

Utvalet gjekk ut frå at det kan vere fornuftig å leggje opp til ein noko nærmare samanheng mellom reglane i kommuneloven og offentleglova, og viste til at i dei tilfella der problemstillinga med stengde dører i praksis fell saman med spørsmålet om unntak for dokument, kan det vere grunn til å gi reglane same ordlyd. Som døme nemnde utvalet regelen i § 24 i lovutkastet om unntak av omsyn til forhandlingsposisjonen til det offentlege.

Fleirtalet i offentleglovutvalet gjekk dessutan inn for å ta inn ei føresegn i den nye offentleglova med krav om ei konkret vurdering av om det er nødvendig å gjere ei interesseavveging før eit dokument blir halde borte frå offentlegheita, og om det skal vere ei plikt. Det same fleirtalet meinte at ein burde vurdere å innføre ein tilsvarende regel i kommuneloven.

I Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) Om lov om borgarane sin rett til innsyn i dokument hos offentleg verksemd (offentleglova) vurderte ikkje Justisdepartementet forslaga frå utvalet, men skreiv i avsnitt 13.4 at det er einig med utvalet i at ein bør gå gjennom reglane om møteoffentlegheit i kommuneloven.

I denne proposisjonen vurderer departementet nytten av ei nærmare kopling mellom reglane i offentleglova og kommuneloven i kapittel 6, i samanheng med vurderingane av dei konkrete lukningsgrunnlaga.

## 2.4 Møteoffentlegheit i nordisk rett

### 2.4.1 Sverige

Føresegner om møteoffentlegheit finst i kommunallagen (1991:900).

Hovudregelen i kapittel 5 § 38 slår fast at møta i det øvste folkevalde organet, kommunfullmäktige, er offentlege. Kommunfullmäktige kan likevel avgjere at forhandlingane i ei bestemt sak skal gå for stengde dører. Vedtak skal alltid gjerast for opne dører. At dørene er stengde, inneber ikkje automatisk at medlemmene har teieplikt om drøftingane. Det er avhengig av om opplysningane er teiepliktige etter sekretesslagen. Forhandlingar bak stengde dører i kommunestyret er uvanleg.

I kapittel 6 § 19 a blir det slått fast at møte i nemnder skal haldast bak stengde dører. Nemndene kan vedta å opne dørene dersom kommunestyret har opna for det. I saker som gjeld utøving av makt, skal møta alltid gå for stengde dører. Hovudregelen er såleis at nemndmøta er lukka.

### 2.4.2 Danmark

Om møte skal vere opne eller ikkje, er regulert i lov om kommunernes styrelse. I § 10 heiter det at møta i kommunestyret er offentlege. Kommunestyret kan likevel bestemme at ei sak skal handsamast bak stengde dører når dette er nødvendig ut frå innhaldet i saka. Dørene kan berre lukkast under forhandlingane i den spesielle saka, ikkje under heile møtet. Saker som blir handsama bak stengde dører, er saker der det blir eller ein kan vente at det blir trekt fram fortrulege opplysningar. Om møtet skal lukkast eller ikkje, er noko ein må vedta i kvart enkelt tilfelle. Det er ikkje høve til å etablere ein praksis der alle saker i ein viss kategori blir lukka, utan at det er gjort eit individuelt vedtak. Føresegnene i offentleglova om rett til dokumentinnsyn kan gi rettleiing i om det ligg føre fortrulege opplysningar.

I § 9 a er det ei eiga føresegn som gir kommunestyret rett til å vedta

«afholdelse af seminarer for kommunalbestyrelsens medlemmer vedrørende kommunens årsbudget eller andre kommunale anliggender af overordnet betydning.(...) Kommunalbestyrelsen kan tillade, at andre deltager i eller overværer seminarer. På seminarer kan der ikke træffes beslutninger».

Møtet er i utgangspunktet lukka for publikum, men ifølgje denne føresegna er det høve til å bestemme at andre enn medlemmene i kommunestyret deltek i eller er til stades på seminar. På

<sup>15</sup> NOU 2003: 30 *Ny offentlighetslov*, side 162 flg.

seminar kan det ikkje gjerast vedtak. Medlemmene har møteplikt, rett til erstatning for tapt arbeidsforteneste osv. Seminara er ikkje til hinder for at kommunestyret kan halde andre uformelle møte, men i så fall vil det ikkje vere møteplikt.

Møte i kommunale utval er regulerte i § 20. Av føresegna går det fram at møta i utvala, i motsetning til møta i kommunestyret, ikkje er offentlege. Det er ikkje heimel for å vedta at utvalsmøta skal gå for opne dører, sjølv om vedtaket skulle vere samrøystes. Grunnen er ønsket om å bevare eit forum for uformelle, frie og fortrulege forhandlingar. Som følgje av det går ein ut frå at teieplikt gjeld for dei synspunkta, vurderingane og argumenta som blir framførte av andre deltakarar under drøftingane i utvala.

### **2.4.3 Oppsummering av likskapar og forskjellar mellom norsk, svensk og dansk rett**

I alle dei tre landa er utgangspunktet at møte i det øvste folkevalde organet skal gå for opne dører. Landa har ulike unntaksreglar frå dette utgangspunktet. Eit særtrekk ved unntaksreglane er at medan det i Noreg er fleire detaljerte unntaksreglar, er det i Sverige og Danmark berre éi føresegn som heimlar unntak. Unntaksføresegna er til gjengjeld nokså vid.

Når det gjeld underliggjande folkevalde organ, skil Noreg seg ut ved at møta i slike organ som hovudregel skal gå for opne dører. I Sverige og Danmark er hovudregelen motsett.

## 3 Høyringa

### 3.1 Forslag frå departementet i høyringsnotat 9. september 2005 – møteoffentlegheit

Departementet sende 9. september 2005 ut eit høyringsnotat med ei rekkje forslag til endringar i kommuneloven. Høyringsfristen blei sett til 15. desember 2005. Dei fleste av desse forslaga blei følgde opp av departementet i Ot.prp. nr. 96 (2005–2006) *Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (komitémodell, avtalevalg m.m.)*.

I kapittel 5 i høyringsnotatet vurderte departementet føresegna om opne og lukka møte (møteoffentlegheit) i lys av den nye føresegna i Grunnloven § 100 og forslag til ny offentleglov. Gjennomgangen departementet gjorde, hadde også som siktemål å gjere føresegna (kommuneloven § 31) enklare og meir forståeleg. Ei rekkje av endringsforslaga var derfor av teknisk og redaksjonell karakter. I tillegg føreslo departementet ei realitetsendring når det gjaldt retten til å lukke dørene ved førebels handsaming av saker i folkevalde organ (noverande nr. 5). Departementet føreslo at høvet til å lukke dørene når organet ikkje sjølv skal gjere endeleg vedtak, burde avgrensast til budsjetthandsaminga i formannskapet, men presiserte at det framleis er kommunestyret som må gjere eit slikt vedtak. I tilknytning til dette endringsforslaget føreslo departementet at representantar frå parti eller grupperingar i kommunestyret som ikkje er representerte i formannskapet, skal ha møterett når det blir vedteke at budsjettmøta skal vere lukka (tilsvarande i fylkesutvalet). Departementet føreslo også at vedtak om å lukke dørene i møte i folkevalde organ skal kunne lovlegkontrollerast, og at «enhver» (til dømes innbyggjarar og media) skal kunne fremme ein slik klage.

Da departementet seinare følgde opp forslaga i høyringsnotatet, i Ot.prp. nr. 96 (2005–2006), varsla departementet at det ville fremme eventuelle endringar i føresegna i kommuneloven om møteoffentlegheit på eit seinare tidspunkt, fordi departementet meinte det var nødvendig å sjå lovendingar i føresegnene i kommuneloven om møteoffentlegheit i samanheng med handsaminga

i Stortinget av lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (den nye offentleglova).

### 3.2 Høyringsinstansar

Høyringsnotatet blei sendt til desse høyringsinstansane:

Sametinget  
Departementa  
Fylkesmennene  
Fylkeskommunar  
Kommunar  
Registrerte politiske parti

Sysselmannen på Svalbard  
Longyearbyen lokalstyre  
Noregs Bank  
Statistisk sentralbyrå  
Riksarkivet  
Riksrevisjonen

Riksantikvaren  
Rikstrykdeverket  
Aetat Arbeidsdirektoratet  
Direktoratet for arbeidstilsynet  
Direktoratet for naturforvaltning  
Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap  
Skattedirektoratet  
Sosial- og helsedirektoratet  
Toll- og avgiftsdirektoratet  
Utdanningsdirektoratet  
Utlendingsdirektoratet  
Vegdirektoratet

Barneombodet  
Forbrukarombodet  
Likestillingsombodet  
Sivilombodsmannen

Konkurransetilsynet  
Kredittilsynet  
Mattilsynet  
Statens forureiningstilsyn  
Statens helsetilsyn



Forbrukarrådet  
 Kommunal landspensjonskasse  
 Kommunalbanken  
 Likestillingssenteret  
 Statens pensjonskasse  
 Statskonsult  
 Innovasjon Noreg  
 SIVA Selskapet for industrivekst

Noregs forskingsråd  
 Handelshøyskolen BI  
 Høgskolen i Bodø  
 Høgskolen i Oslo  
 Norges handelshøyskole NHH  
 NTNU  
 Universitetet i Bergen  
 Universitetet i Oslo  
 Universitetet i Stavanger  
 Universitetet i Tromsø

KS  
 Næringslivets Hovedorganisasjon  
 Finansnærings Hovedorganisasjon  
 Verdipapirfondenes forening  
 Sparebankforeningen  
 Handels- og Servicenærings Hovedorganisasjon  
 Arbeidsgiverforeningen NAVO  
 Finansnærings Arbeidsgiverforening

Landsorganisasjonen i Norge  
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund  
 Akademikerne  
 Unio  
 Fagforbundet  
 Fellesforbundet  
 Kommunalansattes Fellesorganisasjon  
 Norsk Sykepleierforbund  
 Utdanningsforbundet  
 Finansforbundet

Norsk Journalistlag  
 Norsk Presseforbund  
 Norsk Redaktørforening  
 Den Norske Advokatforening  
 Den norske Dommerforening  
 Den norske legeförening  
 Den norske Revisorforening  
 Forbund for kommunal økonomiforvaltning  
 og skatteinnfordring

Den norske tannlegeforening  
 Norsk Psykologforening  
 Friluftsrådernes Landsforbund  
 Kulturminnevernets fellesorganisasjon  
 Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening  
 Norges idrettsforbund  
 Norges Juristforbund  
 Norges Kommunerevisorforbund  
 Norsk Kommunalteknisk Forening  
 Norsk Pensjonistforbund  
 Norsk Rådmannsforum  
 NORVAR  
 Private Barnehagers Landsforbund  
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon  
 Nasjonalforeningen for folkehelsen  
 Nasjonalt folkehelseinstitutt  
 Norges Handikapforbund  
 Norsk Pasientforening  
 Samarbeidsorganet for funksjonshemmedes  
 organisasjoner c/o Norges Handikapforbund  
 Statens råd for likestilling av funksjonshemmede

Elevorganisasjonen  
 Foreldreutvalet for grunnskulen  
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner  
 Norsk forening for bolig- og byplanlegging  
 Samarbeidsrådet for yrkesopplæring

Departementet tok i alt imot 121 fråsegner i tilknytning til forslaga om møteoffentlegheit. 49 høyringsinstansar slutta seg til forslaga. I mange av desse fråsegnene blei det streka under at det er positivt at kommuneloven § 31 blir klarare, og at departementet har trekt opp viktige grenser og kome med viktige presiseringar. 30 høyringsinstansar hadde ingen merknader til forslaga, medan 42 høyringsfråsegner inneheldt spesifikke merknader til forslaga. Mellom høyringsinstansane som hadde merknader, var det stor ueinigheit om forslaga. Somme syntest at endringsforslaga var for vidtrekkande, medan andre syntest at departementet ikkje gjekk langt nok i å endre kommuneloven § 31.

Departementet gir att nokre av høyringsfråsegnene i dei neste kapitla i denne proposisjonen, for kvart av dei konkrete lovforslaga blir endeleg vurdert.

## 4 Regelendingar som er blitt vedtekne etter høyringa

### 4.1 Innleiing

---

Fram til 1. juli 2009 hadde folkevalde organ inga uttrykkeleg plikt til å oppgi heimelen for vedtaka om å lukke møte. Kommuneloven gav heller ikkje nokon heimel for å få kontrollert lovlegheita av vedtak om å lukke møte, utan at det skjedde som eit ledd i ein seinare lovlegkontroll av eit realitetsvedtak.

1. juli 2009 tredde nye reglar i kommuneloven i kraft. Det inneber for det første at folkevalde organ er pålagde å protokollere og oppgi heimel for lukningsvedtak etter ny § 30 nr. 4. For det andre har tre eller fleire medlemmer av eit kommunestyre eller fylkesting rett til å bringe avgjerder om møte skal haldast for opne eller stengde dører, inn for departementet til kontroll av om avgjerda er lovleg, jamfør § 59 nr. 1 andre punktum.

Lovendingane byggjer på forslag i Ot.prp. nr. 17 (2008–2009), om tillitsskapande forvaltning. Departementet fremma der forslag til fleire endringar i kommuneloven, med bakgrunn i etikkarbeidet i departementet.

Departementet hadde allereie i eit høyringsnotat av 15. september 2005 føreslått å innføre ei plikt til å protokollere heimel for lukningsvedtaket og å gi publikum høve til å krevje lovlegkontroll av vedtak om å lukke møte. Forslaget i 2005 gjekk lenger når det gjaldt kven som har rett til å klage, enn endringa som tredde i kraft 1. juli 2009.

Departementet gjer i dette kapitlet kort greie for endringane i kommuneloven §§ 30 nr. 4 og 59 nr. 1 andre punktum, som blei vedtekne 28. mai 2009, og som tredde i kraft 1. juli 2009.

### 4.2 Krav om protokollering av avgjerda og heimelsgrunnlaget for vedtak om å lukke møte

---

Det følgjer av kommuneloven § 30 nr. 3 at det skal førast møtebok over forhandlingane i alle folkevalde organ. I Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) viste departementet til at når eit organ har avgjort om eit møte skal haldast for opne eller stengde dører, vil denne avgjerda tre fram som sjølvstendig og bør

derfor førast i møteboka. Departementet meinte i den same proposisjonen at det skal vere eit krav at møteboka skal oppgi kva lovføresegn som heimlar avgjerda om at eit møte skal haldast for stengde dører. Departementet føreslo å ta inn eit nytt nr. 4 i kommuneloven § 30 om at det skal protokollførast kva lovføresegn avgjerda byggjer på.

Departementet grunn gav forslaget med at protokolleringsplikta vil medverke til å styrkje den regelorienterte sakshandsaminga av spørsmålet om lukking, og at spørsmålet dermed blir hand-sama på ein betre måte. Vidare kan protokolleringsplikta vere nyttig med tanke på klarleik og kontroll. Dersom det blir sett fram krav om statleg lovlegkontroll, vil det vere klargjerande for det statlege kontrollorganet at det går fram av møteboka kva lovføresegn det folkevalde organet har basert avgjerda si på.

Ny § 30 nr. 4 lyder:

Dersom det treffes avgjørelse om at et møte skal holdes for lukkede dører, skal avgjørelsen føres i møteboken og hjemmelen for avgjørelsen skal framgå. Det samme gjelder for avgjørelse om at et medlem av organet er inhabilt.

### 4.3 Rett til å krevje kontroll av om ei avgjerd om opne eller lukka møte er lovleg

---

Etter kommuneloven § 59 nr. 1 kan tre eller fleire medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget bringe ei avgjerd som er gjort av eit folkevalt organ eller administrasjonen, inn for departementet til kontroll av om avgjerda er lovleg. I tillegg har departementet heimel i § 59 nr. 5 til å ta avgjerder opp til kontroll av eige tiltak. Departementet har delegert fullmakt til fylkesmannen når det gjeld kommunale avgjerder. Fylkeskommunale avgjerder blir derimot kontrollerte av departementet.

Fram til 1. juli 2009 opna ikkje kommuneloven § 59 for å lovlegkontrollere prosessleiane avgjerder. Det blei vist til at vedtak om å lukke møte ikkje kan prøvast sjølvstendig, og at slike avgjerder berre kunne prøvast som ein del av den endelege avgjerda.

*Forslag i høyringsnotatet 9. september 2005*

I høyringsnotatet av 9. september 2005 blei det fremma forslag om å innføre rett til å krevje kontroll med lovlegheita av lukningsvedtak. Departementet føreslo å ta inn ei føresegn i kommuneloven § 31 som slår fast at alle som ønskjer det, kan krevje lovlegkontroll av eit vedtak om å lukke møte.

*Forslag i Ot.prp. nr. 17 (2008–2009)*

I samband med arbeidet med å leggje til rette for ei meir tillitsskapande forvaltning tok departementet opp igjen spørsmålet om å lovfeste at avgjerder om opne og lukka møte skal kunne lovlegkontrollerast. Departementet gjekk inn for at avgjerder om å halde møte for opne eller stengde dører kan lovlegkontrollerast etter § 59. Departementet gjekk likevel ikkje like langt som i høyringsnotatet av 9. september 2005<sup>16</sup> når det gjaldt *kven* som kan

klage på ei avgjerd om lukking. Departementet fall i forslaget sitt ned på at det på same måten som med lovlegkontroll generelt, berre er tre eller fleire medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget som saman kan bringe ei avgjerd om opne eller lukka møte inn til departementet eller fylkesmannen for kontroll.

I tråd med forslag i Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) er det vedteke nytt andre punktum i § 59 nr. 1, som lyder:

Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen bringe avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Det samme gjelder avgjørelser om møter skal holdes for åpne eller lukkede dører, jf. § 31, og avgjørelser om habilitet. Avgjørelser om ansettelse, oppsigelse eller avskjed er ikke gjenstand for lovlighetskontroll.

<sup>16</sup> Utløyst av høyringsnotat 3. oktober 2007.

## 5 Behov for endringar i møteprinsippet og prinsippet om møteoffentlegheit

### 5.1 Møteprinsippet

#### 5.1.1 Forslaga frå departementet i høyringsnotatet

Møteprinsippet følgjer av kommuneloven § 30. Departementet viste i høyringsnotatet til at føresetnaden i lova er klar på at møteprinsippet ikkje er avgrensa til å gjelde sjølve vedtaket. Også sakshandsaminga på førehand skal skje i møte. Departementet meinte det ville vere formålstenleg å slå dette tydeleg fast. Ved å ta inn ei presisering i § 30 nr. 1 vil det framstå som utvilsamt at sakshandsaminga føreåt skal skje i møte.

#### 5.1.2 Synet til høyringsinstansane

Svært få høyringsinstansar kommenterte forslaget særskilt. KS, interesse- og arbeidsgivarorganisasjonen til kommunane, gjekk imot. KS uttalte:

KS meiner dette er unødvendig. Det vil kunne føre til vanskelege avgrensingsspørsmål og til at heilt vanlege og nødvendige politiske arbeidsformer blir ulovlege. Er alt arbeid med ei politisk sak saksbehandling? Blir det då ulovleg å snakke om saka utanom i møte? Om ikkje, kvar går grensa mellom det som er saksbehandling og det som ikkje er det? Uformell kontakt er ein viktig og nødvendig del av eit levande folkestyre.

Andre høyringsinstansar uttalte seg derimot positivt til forslaget. *Fylkesmannen i Vest-Agder* uttalte:

Det er et klart behov for å presisere dette i selve loven. Fylkesmannen er kjent med flere eksempler på at folkevalgte organer ikke synes å opptre i samsvar med møteprinsippet (...)

Departementet bør dessuten under det videre lovarbeidet vurdere å knytte noen merknader i forarbeidene til hva som nærmere ligger i begrepet «saksbehandling». Fylkesmannens erfaring er at folkevalgte representanter ikke alltid forstår dette riktig.

Også *Norsk Presseforbund* var positive til forslaget, men uttalte at forslaget ikkje i tilstrekkeleg grad vil fange opp dei praktiske problema som ofte dukkar

opp. *Norsk Presseforbund* føreslo derfor at ordlyden i § 30 nr. 1 blir noko endra, slik at møteomgrepet kjem tydelegare fram. Forslaget lyder:

En sammenkomst av folkevalgte vil være et møte i lovens forstand når det på forhånd er fastsatt at medlemmene av organet skal tre sammen for å treffe vedtak eller behandle saker.

#### 5.1.3 Vurderinga til departementet

Det alminnelege møteprinsippet er slått fast i § 30 nr. 1. I det ligg det at avgjerder blir tekne i eit formelt møte som er innkalla og gjennomført i samsvar med visse grunnleggjande reglar. Departementet strekar under at endringsforslaget ikkje inneber noko meir enn å lovfeste gjeldande rett. Også etter gjeldande rett gjeld møteprinsippet også for samkome der det ikkje blir gjort vedtak. Dette må sjåast i samanheng med at eit kollegialt organ ikkje fungerer på nokon annan måte enn gjennom møte.

Departementet er ikkje einig i synet til KS om at lovendringa vil medverke til å skape meir kompliserte tolkingstema i lova. Departementet er einig i fråsegna frå *Fylkesmannen i Vest-Agder*, og meiner at ei presisering av § 30 nr. 1 vil medverke til å klargjere rettstilstanden og leggje til rette for ei meir korrekt praktisering av lova.

Når det gjeld oppmodinga frå Fylkesmannen om å gjere nærmare greie for kva som ligg i omgrepet «sakshandsaming», finn departementet det formålstenleg å vise til at Sivilombodsmannen har uttalt seg tydeleg om innhaldet i møteomgrepet, og under dette kva som ligg i omgrepet sakshandsaming. I sak 2008/1667 uttalte Sivilombodsmannen:

Spørsmålet om hva som må karakteriseres som et møte i lovens forstand, må bestemmes ut fra hensikten med møtet og i lys av formålet med lovens bestemmelse om åpne dører. En sammenkomst i et folkevalgt organ vil være et møte i lovens forstand når det er fastsatt på forhånd at medlemmene av organet skal tre sammen som folkevalgt organ for å forhandle, drøfte,

treffe vedtak eller på annan måte behandle saker og spørsmål som det etter lov eller forskrift har som oppgave å behandle. Tilsvarende vil det etter kommuneloven § 30 foreligge plikt til å behandle slike saker i møter. Rent sosiale samvær eller andre uformelle sammenkomster med andre formål enn å gjennomføre saksbehandling, f.eks. selskapelige eller opplæringsmessige formål, vil ikke kunne karakteriseres som møter i forhold til §§ 30 og 31.

Departementet sluttar seg til denne utsegna. Departementet står etter dette ved forslaget om å ta inn ei presisering i § 30 nr. 1 om at også saksbehandsamning som skjer før vedtak blir gjorde i folkevalde organ, skal skje i møte.

## 5.2 Prinsippet om møteoffentlegheit

### 5.2.1 Forslaget frå departementet i høyringsnotatet

Prinsippet om møteoffentlegheit er i dag teke vare på i kommuneloven § 31 nr. 1 i form av ein saksbehandlingsregel for folkevalde organ. Retten publikum har til å vere til stades på møte i folkevalde organ, er formulert som ei plikt for organet til å halde møta sine for opne dører. Departementet gjekk i høyringsnotatet ut frå at føresegna vil bli meir i tråd med Grunnloven § 100 femte ledd, og at formålet vil kome tydelegare fram dersom ho i staden blir formulert som ein rett for publikum («enhver») til å vere til stades på møta i folkevalde organ. Departementet føreslo derfor å endre utforminga av § 31 nr. 1, slik at føresegna lyder:

Enhver har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer så fremt dørene ikke er lukket for å ivareta lovbestemt taushetsplikt. Også ellers kan et organ vedta å stenge publikum ute fra forhandlingene når vedtaket har hjemmel i denne paragraf.

Etter gjeldande rett er retten til å vere til stades på møte avgrensa av teieplikt fastsett ved lov eller av at dørene er lukka med heimel i nokon av føresegnene i § 31

### 5.2.2 Synet til høyringsinstansane

Få høyringsinstansar kommenterte forslaget særskilt. *Lier kommune* uttrykte ein viss skepsis til utforminga av forslaget, og uttalte:

Kommunen forstår lovutkastet slik at det fortsatt skal være en plikt for kommunen til å lukke møte for å ivareta lovbestemt taushetsplikt. Dette må komme klart fram i regelen. I utkastet er dette perspektivet blitt borte ved at regelen er foreslått speilvendt: fra plikt for kommunen til rettighet for den enkelte borger. Dette grepet virker lite heldig og er heller ikke nødvendig for å følge opp Grunnlovens bestemmelse.

*Norsk Presseforbund* uttalte seg positivt:

Vi mener departementets forslag om å formulere kommuneloven § 31 første ledd som en rett for «enhver» til å være til stede i møtene i folkevalgte organer, er helt i tråd med det øvrige lovverket om alminnelig innsynsrett. Vi støtter derfor utkastets ordlyd.

### 5.2.3 Vurderinga til departementet

Departementet er einig med *Lier kommune* i at plikta til å lukke møte for å ta vare på teieplikt fastsett ved lov bør kome klart fram. Som det går fram av kapittel 6.2, legg departementet opp til at plikta til å lukke møte på grunn av teieplikt vil kome tydeleg fram ved at dette lukningsgrunnlaget blir skilt ut i eit eige ledd i ei ny føresegn.

Departementet står elles ved forslaget om at prinsippet om møteoffentlegheit blir utforma som ein rett for alle («enhver») til å vere til stades på møta til folkevalde organ, i staden for slik formuleringa er i dag: ei plikt for organet til å halde møte for opne dører. Å utforme føresegna om møteoffentlegheit som ei rettsføresegn vil, slik departementet ser det, gjere føresegna meir i samsvar med Grunnloven § 100 femte ledd og anna regelverk om innsyn i det offentlege. Dessutan meiner departementet at når prinsippet om møteoffentlegheit no blir utforma som ei rettsføresegn, vil det kunne gjere føresegna enklare og publikum meir medvitne om høvet til å vere til stades på møte i folkevalde organ.

## 6 Departementet si vurdering av lukningsgrunnlaga

### 6.1 Rammer for vurderingane til departementet

Folkevalde organ har i nokre tilfelle anten rett eller plikt til å lukke møta sine under handsaminga av saker. Ulike omsyn kan tilseie at det er behov for å hindre at visse opplysningar som vil kome fram i handsaminga av ei sak, kjem ut til offentlegheita. I dette kapitlet vurderer og føreslår departementet kva lukningsgrunnlag som skal kunne gjerast gjeldande av folkevalde organ. For ein gjennomgang av gjeldande rett i tilknytning til det enkelte lukningsgrunnlaget, sjå kapittel 2.

#### 6.1.1 Tilhøvet til offentleglova

I enkelte tilfelle vil omsyna som tilseier at eit møte i eit folkevalt organ skal vere lukka, vere dei same som ein legg vekt på i vurderinga av om ein kan gi innsyn i opplysningar i eit offentleg dokument, jamfør offentleglova. Som vist i kapittel 2.3.4 stilte offentleglovutvalet i NOU: 2003: 30 spørsmål ved om det kan vere formålstenleg med ei nærmare kopling mellom reglane i offentleglova og kommuneloven.<sup>17</sup> Departementet ser at dei grunnleggjande omsyna bak prinsippa om møte- og dokumentoffentlegheit, slik som omsynet til demokrati og rettstryggleik, i stor grad overlappar kvarandre. I vurderinga av lukningsgrunnlaga nedanfor prøver departementet derfor, så langt det er formålstenleg, å leggje til rette for ei betre samordning mellom reglane for møteoffentlegheit og reglane for dokumentoffentlegheit. Departementet strekar likevel under at det i mange tilfelle er ein prinsipiell og praktisk forskjell mellom det å gi ålmenta innsyn i opplysningar i eit dokument og det å eksponere tilsvarande opplysningar i eit møte. I lys av det meiner departementet at ei gjennomgåande samordning mellom innsynsreglane i offentleglova og grunnlaga for lukking av møte etter kommuneloven verken er mogleg eller nødvendigvis ønskjeleg.

#### 6.1.2 Tilhøvet til Grunnloven § 100 femte ledd

I kapittel 2.3.2 er det gjort greie for innhaldet i Grunnloven § 100 femte ledd. Departementet ser grunnlovfestinga av offentlegprinsippet som eit sterkt signal om ønsket om å forsterke og utvikle Noreg som eit ope demokrati. Departementet viser i den samanhengen til at kommunesektoren ligg relativt langt framme når det gjeld openheit i den norske offentlegheita. Som vist i kapittel 2.4 er det stor forskjell mellom Noreg og dei nordiske naboane våre. Utgangspunktet både i Danmark og Sverige er at det berre er møta i kommunestyret som er alminneleg er opne for publikum.

Departementet la i høyringsnotatet frå 9. september 2005 til grunn at regelverket i dag for unntak frå hovudregelen om opne møte i kommunestyre og fylkesting ikkje strir mot dei krava Grunnloven stiller. Likevel går departementet vidare i kapitlet inn for justeringar i kommuneloven § 31 som vil kunne ta vare på offentlegprinsippet i kommunesektoren på ein enda betre måte.

### 6.2 Teieplikt – påbod om stengde dører

#### 6.2.1 Forslaget frå departementet i høyringsnotatet

I høyringsnotatet viste departementet til at unntaket for teiepliktige opplysningar i kommuneloven § 31 nr. 1 er eit klart og udiskutabelt unntak frå hovudregelen om opne møte i folkevalde organ. Departementet la derfor utan vidare til grunn at dette unntaket må først vidare. Departementet drøfta likevel to særskilde problemstillingar i tilknytning til teiepliktregelen.

For det første drøfta departementet spørsmålet om at dei folkevalde ikkje har ei lovpålagd teieplikt om opplysningar dei er blitt kjende med *utanom vervet sitt*, til dømes kunnskap dei tilfeldigvis har fått «på byen». Ifølgje forvaltningsloven § 13 gjeld den lovpålagde teieplikta berre visse opplysningar som dei folkevalde får tilgang til i samband med utføringa av vervet som folkevald, det vil seie opp-

<sup>17</sup> NOU 2003: 30 Ny offentleglov, side 162 flg.

lysningar frå tilsette i administrasjonen, frå saksdokument, frå folkevalde osv.

Det inneber at regelen i § 31 om at dørene skal lukkast når nokon er underlagde lovpålagd teieplikt, ikkje passar i tilfelle der ein folkevald har fått tilgang til opplysningane utanom utøvinga av vervet. Departementet viste til at det likevel vil vere uheldig om slik sensitiv informasjon kjem fram i møte som er opne for ålmenta. Gjeldande § 31 har andre heimelsgrunnlag til bruk i slike tilfelle, nemleg omsynet til personvern eller andre tungtveigande private interesser.

For å gjere regelverket meir presist meinte departementet at det kan vere formålstenleg med ei føresegn som gir høve til å lukke møta for å skjerme opplysningar som ville ha vore teiepliktige dersom dei hadde kome fram i teneste eller arbeid for eit forvaltningsorgan. Derfor fremma departementet dette forslaget til ny § 31 nr. 3:

Et folkevalgt organ kan vedta å stenge møtet for å hindre innsyn i opplysningar som ville vere belagt med lovbestemt taushetsplikt, dersom de var kommet frem i forbindelse med tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan.

#### *Samtykke til å oppheve teieplikta*

For det andre drøfta departementet i høyringsnotatet problemstillingar i samband med at privatpersonar kan gi samtykke til å oppheve teieplikta, og kva konsekvensar det har for møteoffentlegheita. Det kan hende at privatpersonar ønskjer at ålmenta skal vere til stades når det private innhaldet i saka deira skal debatterast i eit folkevalt organ. Ein kan da reise spørsmålet om dei skal kunne oppheve teieplikta og med det ta frå organet retten til å lukke møtet. Etter forvaltningsloven § 13 a nr. 1 blir teieplikta oppheva dersom den som har krav på taushet, samtykkjer. Ein går ut frå at det same etter gjeldande rett vil gjelde i samband med møte. Det vil seie at heimelen for å lukke møte på grunn av teieplikt fastsett ved lov da ikkje lenger kan nyttast.

Departementet viste i høyringsnotatet til at sjølv om privatpersonen det gjeld, ikkje har noko imot at private tilhøve blir drøfta i ope møte, kan dei folkevalde sjølve leggje band på seg ut frå ei kjensle av kva som sømmer seg. I så fall kan ein risikere at saka vil bli dårlegare opplyst enn om møtet hadde gått for stengde dører. På den andre sida peikte departementet på at lukka møte i slike tilfelle kunne føre til at den det gjaldt, ville miste moglegheita for demokratisk kontroll, som er eit vesentleg omsyn bak prinsippet om møteoffentlegheit. Departementet fann det derfor ikkje påkravd med nokon særskild heimel til å lukke dørene i

saker der teieplikta er oppheva på grunnlag av samtykke frå privatpersonar.

#### **6.2.2 Synet til høyringsinstansane**

Dei fleste av høyringsinstansane kommenterte ikkje tilhøvet til teieplikta generelt. Det blei likevel gitt enkelte fråsegner som knyter seg til dei to særskilde problemstillingane.

*Spørsmålet om teieplikt for opplysningar folkevalde har fått tilgang til utanom utøvinga av vervet*

*Norsk Presseforbund* gjekk imot forslaget, og uttalte:

Taushetsplikt er motstykket til offentlighet. Foreligger taushetsplikt, vil det ikke bare være en rett, men også en plikt til å gjøre unntak fra åpenhetsprinsippet. Det er derfor av stor betydning at denne pliktens rettslige forankring og dens avgrensning i forhold til offentlighetsreglene er klare og tydelige. Slik finner vi ikke at departementets forslag her er. Tvert i mot vil departementets forslag etter vår mening føre til en fortolkning av taushetspliktbestemmelsene som vil stride mot den alminnelige forvaltningsmessige praktiseringen av disse reglene (...). Utkastet vil etter vår mening også være i strid med den generelle rettsutviklingen på området, som i helt motsatt retning vil skjerpe og klargjøre dagens taushetspliktbestemmelser. Vi antar også at forslaget vil kunne begrense den alminnelige ytringsfrihet utover et reelt og saklig behov.

Også *Norsk Redaktørforening* gjekk imot forslaget:

En åpning for at folkevalgte, med bakgrunn i nær sagt et hvilket som helst rykte eller hva som helst av sladder man har plukket opp «på byen» eller i private selskaper skal kunne danne grunnlag for lukking av offentlige møter i folkevalgte organer, finner vi svært betenkelig. Dette åpner for ganske omfattende undergraving av systemet med åpne dører, i tillegg til at det inviterer til bruk av folkevalgte organer som forum for videreformidling og spredning av opplysninger av høyst tvilsom kvalitet. Vi mener man må holde fast ved prinsippet om at det er den lovbestemte taushetsplikten som gjelder, og da omfatter den opplysninger man har mottatt i kraft av sitt tillitsverv. Det er den saksbehandlede og kvalitetssikrede informasjon som skal danne grunnlaget for debattene i offentlige organer.

*Lier kommune* såg ut til å støtte intensjonane bak forslaget, og føreslo også å innføre ei plikt til å lukke dørene i slike tilfelle. *Lier kommune* uttalte:

Også denne regelen er formulert som en «kan»-regel. Skal imidlertid taushetsplikten kunne ivaretas, må det være en plikt for kommunen til å lukke dørene i et slikt tilfelle. Dette må slås fast i loven.

Også *Sandefjord kommune*, *Tønsberg kommune* og *Spydeberg kommune* støtta forslaget frå departementet.

*Justisdepartementet* uttalte:

Utkastet § 31 nr. 3 er ment å fange opp opplysninger som etter sin art ville være taushetsbelagte hvis de var fremkommet i tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan. Vi stiller spørsmål om det er nødvendig å belaste lovteksten med en ekstra bestemmelse for å fange opp et såpass spesielt tilfelle. Det vil uansett normalt være hjemmel for å lukke møtet på annet grunnlag i slike tilfeller, iallfall hvis en beholder de mer uspesifiserte unntaksalternativene som i dag finnes i loven.

*Spørsmålet om samtykke til å oppheve teieplikta*

Svært få høringsinstansar kommenterte forslaget særskilt. *Sandefjord kommune* støtta forslaget, og bad også om ei drøfting av spørsmålet om retten for partane til å vere til stades sjølv om møtet er lukka. Kommunen viste til at ein slik rett er ein viktig garanti for rettstryggleiken.

*Larvik kommune* meinte derimot at eit folkevalt organ sjølv bør kunne avgjere at møtet skal vere lukka når teiepliktige opplysningar blir handsama, sjølv om den som har krav på taushet, samtykkjer i openheit.

### 6.2.3 Vurderingar og endelege forslag frå departementet

Folkevalde organ har ei plikt til å lukke møte når det følgjer av teieplikt fastsett ved lov. Departementet har lagt til grunn at dette lukningsgrunnlaget skal førast vidare, jamfør forslag til ny § 31 nr. 2.

I høringsnotatet føreslo departementet at opplysningar som er teiepliktige, men som den folkevalde har fått tilgang til uavhengig av vervet sitt, også burde utgjere eit lukningsgrunnlag. Departementet har merka seg at det var få høringsinstansar som kommenterte forslaget særskilt, og at det var delte oppfatningar mellom dei som uttalte seg om forslaget.

Etter ei ny vurdering har departementet kome til at det ikkje er behov for ein slik særleg lukningsheimel. Departementet ser at det normalt vil vere heimel for å lukke møtet på anna grunnlag i slike

tilfelle. Departementet viser til at unntaksføresegna som gjeld *personvern*, langt på veg vil kunne nyttast som heimel for å lukke møtet i desse tilfella. I tillegg legg departementet vekt på omsynet til eit einsarta regelverk om teieplikt i tråd med forvaltningsloven. På bakgrunn av dette følgjer ikkje departementet opp forslaget frå høringsnotatet.

*Samtykke til oppheving av teieplikta*

Departementet held fast ved at det ikkje er nødvendig med nokon særskild heimel til å lukke møtet i saker der teieplikta er oppheva på grunnlag av samtykke frå privatpersonar. Omsynet til at vedkomande har moglegheit til demokratisk kontroll, er, slik departementet ser det, avgjerande.

*Sandefjord kommune* bad i høringsfråsegna om at retten for partane til å vere til stades i eit lukka møte blir drøfta. Departementet har gjort greie for gjeldande rett på dette området i kapittel 2.2.6. Departementet ser det ikkje som aktuelt å føreslå lovendringar på dette området.

## 6.3 Personvern og omsynet til andre tungtvegande private interesser

### 6.3.1 Forslaget frå departementet i høringsnotatet

*Personvern*

Departementet føreslo å føre vidare høvet til å lukke dørene når omsynet til personvern tilseier det, men med ein annan ordlyd. Departementet viste til at det kan vere tilfelle der personar har behov for å bli skjerma mot at opplysningar blir omtalte i eit ope møte, sjølv om opplysningane ikkje ville falle inn under ei føresegn om teieplikt. Det blei peikt på at følgjene av at opplysningane blir handsama i eit ope møte, vil kunne vere andre enn når opplysningane ligg føre i eit dokument. I eit møte vil det, meir direkte enn i eit dokument, vere eit spørsmål om diskusjon og meningsutveksling. Dersom diskusjonen og meningsutvekslinga blir kopla til svært sensitive opplysningar, sjølv om dei ikkje kan underleggjast teieplikt, kan det vere meir belastande for den det gjeld, enn om dei same opplysningane finst i eit dokument.

Departementet gjekk ut frå at det ikkje ville vere vesentlege innvendingar mot å føre vidare føresegna med det skjønsmessige omgrepet «personvern». Departementet viste til at omgrepet synest å vere innarbeidd, og at ein ikkje kan sjå at det har skapt spesielle problem i praksis.



*Andre tungtvegande private interesser*

Departementet gjekk ut frå at det ikkje vil vere behov for å føre vidare ei særskild føresegn om å lukke møte av omsyn til «tungtveiende private interesser», jamfør § 31 nr. 3, og viste til at føresegna tek sikte på private interesser av forretningsmessig og liknande karakter, som vil vere omfatta av føresegna om lukking for å verne opplysningar som er teiepliktige.

*Oppheving av heimelen til å lukke alle møte i eit organ av omsyn til personvern*

Departementet føreslo å ikkje føre vidare heimelen i § 31 nr. 4. Føresegna gir kommunestyret sjølv rett til å gi føresegner om at møta i andre organ skal haldast for stengde dører når omsynet til personvernet tilseier det. Departementet grunn gav forslaget med at det ikkje vil innebere urimeleg mykje arbeid å ta stilling til og avgjere ved kvart enkelt møte om det skal lukkast eller ikkje. Som regel vil det vere det same heimelsgrunnlaget som blir nytta. Departementet viste vidare til at organet av og til vil handsame saker der det ikkje vil vere behov eller grunnlag for å lukke møtet. I desse tilfella bør offentlegheita få høve til å vere til stades dersom dei ønskjer det. Departementet peikte også på at ei slik ordning vil gjere organet og den enkelte folkevalde medvitne om reglane for møteoffentlegheit. Det er positivt og nødvendig å ha kunnskap om desse reglane for at prinsippet om møteoffentlegheit skal stå så sentralt i kommunesektoren som det er ønskjeleg.

**6.3.2 Synet til høyringsinstansane***Personvern*

Det var delte oppfatningar blant høyringsinstansane om dette spørsmålet. *Norsk Presseforbund* gjekk inn for å oppheve «personvern» som unntakshøve, og uttalte:

Vi stiller oss undrende til at departementet kan hevde at «det antas ikke å være vesentlige innvendinger mot å videreføre dagens bestemmelse med det skjønnsmessige begrepet «personvern». Begrepet synes å være innarbeidet og departementet kan ikke se at det har skapt spesielle problemer i praksis», jf. høyringsnotatet side 71-72. Dette stemmer ikke med vår virkelighetsoppfatning.

For det første skaper fortolkningen av uttrykket «personvern» problemer i praksis. Selv personregisterutvalget understreker at «personvernbegrepet kan synes omfattende og uklart», jf. NOU 1997:19 side 21, og dette gjen-

tas i juridisk teori på området. For det andre kan vi, på bakgrunn av dagens praksis, ikke forstå behovet for det egne unntaket av hensyn til personvernet, når dette enten dekkes opp av unntakene om taushetsplikt eller personalsaker.

Også *Norsk Redaktørforening* argumenterte for å oppheve «personvern» som unntaksgrunn, og uttalte mellom anna:

Etter NRs syn er det ikke grunnlag for å opprettholde denne svært upresise unntakshjemelen for møter i folkevalgte organer. Begrepet «personvern» er lite utviklet og dårlig definert, og åpner for alt for stor grad av skjønnsmessige vurderinger. Behovet for unntak innen det som må betraktes som personvernets kjerneområde er dessuten allerede ivaretatt gjennom reglene om taushetsplikt og regelen om lukkede dører under behandlingen av personalsaker som angår enkelte arbeidstakeres tjenestelike forhold. Det er for oss vanskelig å forstå hvilke typer opplysninger som skulle komme inn under dette begrepet, forutsatt at man har tatt høyde for taushetsplikt og personalsaker. Vi viser her til Ot prp nr 3 (1976-77) om lov om endringer i forvaltningsloven, hvor det heter: «Som typisk personlig nevnes opplysninger om slektskaps- familie- og hjemforhold. Ellers må det trolig legges til grunn en mer tradisjonell oppfatning av hva som hører personligheten og privatlivet til, i motsetning til for eksempel utadrettet politisk eller forretningsmessig virksomhet.» Vi antar at dette i praksis vil dekke de fleste legitime hensyn hva gjelder «personvernet». Uansett har det aldri vært intensjonen at unntakshjemlene i offentlighetslov og kommunelov skulle beskytte enkeltpersoner mot det ubehag det kan medføre å få et offentlig søkelys på seg som følge av forhold knyttet til utøvelsen av yrke, stilling eller tillitsverv. Det gjelder også forhold som er knyttet til enkeltpersoners vandel, men som har relevans for vurderingen den samme utøvelsen. Skjenkebevillingssaker er nevnt som eksempel på tilfeller hvor det kan være aktuelt å vise til personvern som grunnlag for å lukke dørene. Etter vårt syn må det være feil. Personer som søker skjenkebevilling velger selv å ta initiativet til en vurdering av deres personlige egenskaper, med det formål å tilegne seg et offentlig privilegium. Da har deres personlige vandel i aller høyeste grad relevans, og er interessant for allmennheten. Opplysninger om personlighet og privatliv vil uansett være dekket av taushetsplikten. På denne bakgrunn mener vi det må være riktig å ta ut denne bestemmelsen.

*Forbrukarrådet* var einig i at personvernomsyn framleis skal kunne vere grunnlag for unntak frå hovudregelen om møteoffentlegheit. Det same meinte *Kvæfjord kommune*.

*Vefsn kommune* gav uttrykk for eit ønske om ei formulering der til dømes organet sjølv kan vedta at medlemmene i utvalet kan bli pålagde å teie om opplysningar av omsyn til personvern.

#### *Andre tungtvegande private interesser*

Det var få høyringsinstansar som kommenterte særskilt forslaget om å oppheve den særskilde føresegna om lukking av møte av omsyn til tungtvegande private interesser. *Spydeberg kommune* støtta forslaget, og uttalte:

Spydeberg kommune slutter seg til regelen om å lukke møter av hensyn til «andre private interesser» strykes, ettersom regelen om taushetsplikt ivaretar behovet.

Også *Norsk Presseforbund* og *Norsk Redaktørforening* slutta seg til forslaget frå departementet.

#### *Vidareføring av ein heimel til å lukke alle møta i eit organ*

Det var ulike syn blant dei høyringsinstansane som kommenterte forslaget særskilt, men eit lite fleirtal gjekk imot forslaget frå departementet. *Kvæfjord kommune* meinte det var:

unødig tungvint å legge opp til at utvalg nærmest preget av fravær av politiske vurderingar og der omtrent alle sakene via egen lovbestemelse er unntatt fra offentlegheit, likevel må ta stilling til lukking av møtet for hver enkelt sak.

*Sandefjord kommune* gjekk også imot, og peikte på sitt eige klageutval for helse- og sossalsaker som døme – det er openbert at ingen av sakene som skal handsamast i dette utvalet, kan handsamast for opne dører. *Sandefjord kommune* meinte vidare at:

det vil være anstaltmakeri at utvalget for hver sak skal måtte vedta lukkede dører. Bestemmelsen bør derfor av praktiske grunner beholdes, men med en klageadgang på kommunestyrets vedtak om generell lukking av møtene.

*Lier kommune* gav uttrykk for eit liknande standpunkt. *Nærøy kommune* gjekk også imot forslaget, og uttalte:

Etter rådmannens oppfatning er det sannsynlig at ordningen raskt kan degenerere til en proforma vurdering uten reell vurdering og dermed uten innhold, hvor bare merarbeidet blir

igjen. Rådmannen mener derfor at nåværende ordning bør beholdes.

*Norsk Presseforbund* støtta forslaget, og peikte på at regelverket om lukking av dører bør fokusere på spesifikke, innholdsmessige unntaksføresegner. *Tønsberg kommune* støtta forslaget, og viste til at forslaget er i tråd med ei haldning om størst mogleg møteoffentlegheit.

### **6.3.3 Vurderingar og endelege forslag frå departementet**

#### *Personvern*

Departementet føreslår å føre vidare personvern som lukkingsgrunnlag. Personvern er eit innarbeidd lukkingsgrunnlag etter gjeldande rett, og den nye føresegna i Grunnloven § 100 femte ledd viser til personvern som eit aktuelt lukkingsgrunnlag. Ein slik heimel vil i praksis ha ei randsone mot teiepliktreglane, og vil gi folkevalde høve til å lukke møte etter ei konkret, skjønnsmessig vurdering av omstenda i saka. I ei slik vurdering bør interessa offentlegheita har av å vere til stades på møtet, vegast opp mot omsyna som taler for å lukke møtet. Det kan til dømes vere aktuelt å bruke føresegna når det er reell tvil om kor langt teiepliktreglane rekk, eller når dei folkevalde sjølve, ut frå ei oppfatning av kva som sømmer seg, finn at det er behov for å ta vare på personvernet. Departementet vil også streke under at personvern verken etter gjeldande rett eller i forslaget som ligg føre, utgjør ein tvungen lukkingsgrunn. Tvert imot er lukkingsgrunnlaget ei «kan»-føresegn. Det vil seie at organet må sjølv vurdere om føresegna skal nyttast dersom vilkåra elles er til stades.

Dei omsyna som gjer seg gjeldande på personvernområdet, vil vere noko forskjellige, avhengig av om opplysningane finst i eit dokument, eller om dei blir kommuniserte munnleg i eit møte. Det å drøfte opplysningar i eit møte kan vere meir nærgåande og eksponerande for enkeltpersonen enn når dei same opplysningane berre finst i eit dokument. Departementet viser i den samanhengen til kva vurderingar offentleglovutvalet har gjort:

Utvalget har ovenfor gitt uttrykk for at problemstillingene knyttet til lukkede dører og unntak for dokumenter i noen grad kan være ulike. I enkelte tilfeller kan nok virkningen av at opplysninger behandles i et åpent møte, være andre enn når opplysningene foreligger i et dokument. I et møte vil det mer direkte enn i dokumenter være et spørsmål og diskusjon og meningsutveksling. Dersom en slik diskusjon og meningsutveksling kobles til opplysninger

av følsom karakter, selv om opplysningene ikke er direkte undergitt taushetsplikt, kan det være mer belastende for den det gjelder enn om de samme opplysningene finnes i et dokument.<sup>18</sup>

Departementet meiner at desse omsyna taler for å føre vidare føresegna om personvern.

*Norsk Presseforbund* og *Norsk Redaktørforening* gav i høyringsfråsegnene sine uttrykk for at føresegna er upresis og gir opphav til tolkingsproblem. Departementet ser at ein ikkje utan vidare kan gi uttrykket «personvern» eit presist og uttømmende meiningsinnhald. Dette kan, slik departementet ser det, likevel ikkje vere eit avgjerande argument for å oppheve lukningsgrunnlaget. Departementet meiner det som regel vil vere nokså klart kva type opplysningar som kan tenkjast å vere personvernopplysningar. Det vil naturleg nok vere opplysningar som knyter seg til personar, og som til ein viss grad er å sjå på som sensitive. Gjennomgåande vil det vere opplysningar som ligg tett opp til opplysningar som er å sjå på som «personlige forhold» etter forvaltningsloven § 13 første ledd 1). *Norsk Presseforbund* og *Norsk Redaktørforening* peikte vidare på at unntaket for teiepliktige opplysningar og personalsaker tek vare på dei omsyna som unntaksføresegna om personvern er tenkt å ta vare på. Dette skulle, etter deira meining, tilseie at det ikkje er behov for personvern som eit sjølvstendig lukningsgrunnlag. Departementet meiner likevel at lukningsgrunnlag for personalsaker og teiepliktige opplysningar ikkje fullt ut tek vare på omsynet til interessene til privatpersonar. Det vil kunne vere tilfelle der eit organ må drøfte eigenskapane og handlingane til enkeltpersonar. Sjølv om desse opplysningane ikkje fell inn under den relativt strenge føresegna om teiepliktige opplysningar i forvaltningsloven, kan ein tenkje seg at personane det gjeld, likevel bør vernast mot at opplysningane blir offentleg kjende. Slike tilfelle vil truleg som oftast oppstå når organet diskuterer om ein person etter søknad skal få tildelt eit offentleg løyve eller liknande, men det kan heller ikkje utelukkast at organet i ein debatt kjem inn på eigenskapar eller handlingar til enkeltpersonar. I slike tilfelle meiner departementet at organet bør kunne lukke møtet av omsyn til personvern.

Departementet vil også framheve at det kan vere aktuelt å lukke eit møte av omsyn til personvern når folkevalde sit på sensitive og teiepliktige personopplysningar som er relevante for saka, men som dei har fått kunnskap om utanom vervet.

*Vefsn kommune* tok i høyringsfråsegna til orde for ei føresegn som gir organet høve til å påleggje

medlemmene i organet teieplikt om opplysningar av omsynet til personvern. Departementet ser det ikkje som aktuelt å føreslå ei slik føresegn. Det er dei generelle føresegnene i forvaltningsloven § 13 som regulerer kven som kan påleggjast teieplikt for ulike typar opplysningar. Slik departementet ser det, bør det ikkje innførast særreglar for folkevalde når det gjeld retten til å bringe vidare opplysningar som ikkje er teiepliktige ifølgje forvaltningsloven § 13.

#### *Andre tungtvegande private interesser*

Departementet føreslår å fjerne «andre tungtveiende private interesser» som lukningsgrunn. Svært få høyringsinstansar kommenterte forslaget, men dei som uttalte seg, støtta forslaget frå departementet. Departementet går derfor ut frå at det ikkje er behov for å vidareføre dette som eit sjølvstendig lukningsgrunnlag, og at dei andre lukningsgrunnlaga i føresegna tek tilstrekkeleg vare på interessene til privatpersonar. Departementet viser til at personalsaker og personvern utgjer sjølvstendige lukningsgrunnlag, i tillegg til det sjølvsgagne lukningsgrunnlaget som teiepliktreglane utgjer.

#### *Oppheving av heimelen til å lukke alle møte i eit organ*

Departementet føreslår å fjerne føresegna i § 31 nr. 4, som gir kommunestyret ein særskild heimel til å gjere vedtak om at alle møte i eit organ eller handsaminga av visse typar saker i eit organ skal gå for stengde dører når ein kan grunngi det med omsynet til personvern.

I høyringsnotatet uttalte departementet at ein ikkje kan sjå at det vil innebere urimeleg mykje arbeid å ta stilling til og avgjere ved kvart enkelt møte om det skal lukkast eller ikkje. Departementet har merka seg at enkelte kommunar ønskjer at føresegna blir vidareført, ettersom det vil vere unødvendig tungvint at det aktuelle organet skal måtte vedta lukking i kvart enkelt møte. Departementet ser at det vil kunne føre med seg noko ekstraarbeid for det enkelte organet sjølv å ta stilling til spørsmålet om lukking, men departementet held likevel fast ved fråsegna i høyringsnotatet om at det ikkje vil innebere urimeleg mykje arbeid. Departementet viser også til at denne ordninga vil gjere organet og den enkelte folkevalde medvitne om reglane for møteoffentlegheit, slik det blei peikt på i høyringsnotatet. I tillegg vil det kunne skje at organet skal handsame saker der det ikkje vil vere behov eller grunnlag for å lukke møtet. Departementet meiner at det eventuelle ekstra-

<sup>18</sup> NOU 2003: 30 *Ny offentlighetslov*, s. 163–164.

arbeidet som ei oppheving av denne føresegna fører til for organet, også vil kunne gi ein positiv effekt i form av større merksemd rundt reglane.

*Sandefjord kommune* føreslo at ein i staden for å fjerne retten kommunestyret har til å lukke alle møte i eit organ, kan innføre rett til å klage på vedtaka i kommunestyret. Departementet meiner at ein rett til å klage på vedtak i kommunestyret ikkje vil ta vare på dei omsyna som departementet ønskjer å fremme ved å fjerne denne føresegna. For departementet er det eit sentralt poeng at det er organet sjølv som bør ta stilling til om eit møte skal lukkast.

## 6.4 Personalsaker

### 6.4.1 Forslaget frå departementet i høyringsnotatet

Departementet viste til at offentlegheita etter gjeldande rett ikkje har rett til å vere til stades når personalsaker blir handsama. Under handsaminga av slike saker skal dørene vere stengde. Regelen er grunnlagt med at det er behov for å skjerme den enkelte tilsette mot offentleg debatt om og innsyn i personlege tenestlege tilhøve. Føresegna skal fange opp saker som gjeld tilsetjingar, oppseiingar, lønnsvilkår, permisjonar osv. I slike saker er det ofte heilt nødvendig å trekkje fram og vurdere dei personlege eigenskapane og bakgrunnen til enkeltpersonar.

Det blei vidare vist til at lovtæksten berre viser til «personalsaker», utan å definere eller avgrense omgrepet på nokon måte. Departementet uttalte at dette er uheldig fordi ordlyden i lova da tilsynelatande stiller opp eit kategorisk unntak frå offentlegheit. I forarbeida har ein likevel hatt som utgangspunkt at omgrepet må tolkast snevert, og at saker som til dømes gjeld organisasjonsmessige tilhøve og rutinar for sakshandsaming, ikkje er omfatta av unntaket.

Departementet viste til at det i forarbeida til § 31 er presisert at personalsaker berre skal omfatte saker som gjeld tilsetjing eller andre tenestlege tilhøve. Departementet føreslo derfor at lovtæksten blir presisert på dette punktet, slik at det går fram av lovtæksten at plikta til å lukke dørene berre gjeld personalsaker som har med dei tenestlege tilhøva til den enkelte arbeidstakaren å gjere.

Departementet føreslo denne ordlyden til ny § 31 nr. 4:

Et folkevalgt organ kan vedta å stenge møtet når det skal behandle en personalsak som

angår enkelte arbeidstakeres tjenestelige forhold.»

### 6.4.2 Synet til høyringsinstansane

Ei rekkje høyringsinstansar kommenterte forslaget. Fleire av dei, mellom andre *Ringeby kommune*, *Vestre Toten kommune* og *Sør-Fron kommune*, peikte på at uttrykket «kan» bør bytast ut med «skal», slik at eit folkevalt organ får plikt til å lukke dørene når vilkåra i føresegna er oppfylte.

*Spydeberg kommune* støtta forslaget, da kommunen ikkje kunne sjå at det er behov for å skjerme handsaminga av generelle problemstillingar innanfor personalforvaltninga.

*Sandefjord kommune* peikte på at det er ei riktig og viktig presisering når departementet føreslår at ein berre kan vedta lukking når det er dei tenestlege tilhøva til den enkelte arbeidstakaren som skal drøftast. *Sandefjord kommune* stilte elles spørsmål ved om ein ikkje bør gå lenger i å opne møta i personalsaker, spesielt når det gjeld tilsetjing av leiarar i kommunen. *Sandefjord kommune* viste til at bystyret i Sandefjord ønskte å ha opne dører i samband med tilsetjinga av rådmann i 2003, men blei hindra i det på grunn av det kategoriske forbodet i kommuneloven.

*Norsk Presseforbund* uttrykte støtte til forslaget, men ønskte å presisere ordlyden:

Vi er enig med departementet i at dagens unntaksbestemmelse i kommuneloven § 31 nr. 3 tredje punktum om personalsaker bør gjøres mer presis, for gjeldende praksis på området er svært ofte i strid med bestemmelsens ordlyd. Vi ser for eksempel stadig tilfeller der kommuner lukker dørene i saker om generelle organisasjonsmessige forhold eller saksbehandlingsrutiner.

Vi hadde imidlertid ønsket at ordlyden ble enda tydeligere enn departementets forslag, og foreslår derfor følgende ordlyd i utkastets § 31 nr. 4: «Et folkevalgt organ kan vedta å stenge møtet når det skal behandle en personalsak som direkte og umiddelbart angår enkelte arbeidstakeres tjenestelige forhold.

*Justisdepartementet* uttalte:

Etter vårt syn bør Kommunal- og regionaldepartementet vurdere om det bør tas inn i kommuneloven bestemmelser som i større grad korresponderer med offentleglova § 6 første ledd nr. 2 bokstav a og § 6 første ledd nr. 4, både når det gjelder angivelsen av virkeområdet og de interessene som er vernet.

### 6.4.3 Vurderingane og det endelege forslaget frå departementet

Departementet føreslår, i tråd med forslaget i høyringsnotatet, å føre vidare personalsaker som eit lukkingsgrunnlag, men med enkelte justeringar. At personalsaker bør vere eit lukkingsgrunnlag, fekk brei støtte i høyringsrunden. Departementet deler elles synet til kommunane *Ringebu*, *Vestre Toten* og *Sør-Fron* om at føreseigna bør vere ein pliktregel.

*Sandefjord kommune* stilte spørsmål om ein bør gå lenger i å opne møta i personalsaker, spesielt når det gjeld tilsetjing av leiarar. Departementet ønskjer ikkje å føreslå nokon unntak frå regelen om at alle personalsaker som fell inn under føreseigna, skal handsamast i lukka møte. Omsyna som ligg til grunn for denne lukkingsføreseigna, gjer seg tungt gjeldande også i tilfelle der kommunen skal tilsetje leiarar. Departementet ser at det kan argumenterast med at tilsetjing av leiarar er ei så vidt viktig avgjerd at ho burde handsamast i ope møte. Det er slike avvegingar som ligg til grunn i offentleglova § 25 andre ledd, som slår fast at lister over søkjarar som hovudregel er offentlege. Departementet meiner likevel at omsynet til at organet fritt skal kunne diskutere eigenskapar og liknande hos enkeltpersonen, og omsynet til at enkeltpersonen bør vere skjerma mot at desse opplysningane blir offentleg kjende, taler for å ikkje innføre noko unntak i føreseigna.

I høyringsnotatet gav departementet uttrykk for at forslaget ikkje inneber noka realitetsendring. Formålet er å gjere det tydeleg i lovteksten at plikta til å lukke dørene berre gjeld personalsaker som har med dei tenestlege tilhøva til den enkelte arbeidstakaren å gjere.

Fleire høyringsinstansar uttalte seg om utforminga og innretninga av føreseigna. *Norsk Presseforbund* meinte at ordlyden burde gjerast enda tydelegare enn i forslaget frå departementet. Lovteksten departementet legg opp til, med ei tilvising til «en arbeidstakers tjenestelige forhold», er, slik departementet ser det, tydeleg nok, og departementet har vanskeleg for å sjå at generelle organisasjonsmessige tilhøve og liknande vil bli rekna som ei personalsak.

*Justisdepartementet* bad departementet om å vurdere å ta inn føreseigner som i større grad korresponderer med reglane i offentleglova om lønns- og personalforvaltning og saker om tilsetjing og forfremming i offentleg teneste. Departementet har vurdert dette, og ser at det kan vere omsyn som taler for ei samordning mellom kommuneloven og offentleglova på dette området. Men tilvi-

singa til «personalsaker» er eit svært godt innarbeidd lukkingsgrunnlag. Når departementet no føreslår å presisere dette til berre å gjelde «en arbeidstakers tjenstlige forhold», meiner departementet at føreseigna blir presis og enkel å bruke. I tillegg vil ho gjelde alle typar tenestlege tilhøve, medrekna permisjon, oppseiing og avskjed. Der som føreseigna til dømes skulle ha vore formulert etter mønster av offentleglova § 25 første ledd, ville dei tenestlege tilhøva ha falle utanfor bruksområdet, ettersom § 25 første ledd berre gjeld tilsetjing eller forfremming.

## 6.5 Lukking av omsyn til offentlege interesser

### 6.5.1 Forslag frå departementet i høyringsnotatet

Tungtvegande offentlege interesser vil i praksis ofte vere forretningsmessige tilhøve, men det kan også vere aktuelt å skjerme opplysningar om offentlege kontroll- og inspeksjonsrutinar. Offentleglovutvalet peikte i utgreiinga si på at det kan vere fornuftig å leggje opp til ein noko nærmare samanheng mellom reglane i kommuneloven og reglane i offentleglova.<sup>19</sup> I høyringsnotatet sa departementet seg einig i at det bør vere eit mål å samordne regelverket så langt som råd er, og å gjøre det så presist som mest mogleg. Departementet såg det som formålstenleg å få til ei fullstendig samordning når det gjeld omsynet til offentlege interesser. På bakgrunn av det føreslo departementet å ta ut uttrykket «tungtveiende (...) offentlige interesser» og heller gi heimel for å lukke møtet «for å hindre innsyn i opplysninger som er unntatt fra offentlig innsyn etter offentlighetsloven dersom de var fremkommet i et offentlig dokument». Dette inneber at det blir den til kvar tid gjeldande offentleglova som blir avgjerande for kva offentlege interesser kommunen skal kunne verne gjennom å lukke møte i folkevalde organ.

### 6.5.2 Synet til høyringsinstansane

Fleire høyringsinstansar kommenterte forslaget særskilt. Dei fleste støtta forslaget, men nokre av høyringsinstansane ønskte å halde på gjeldande ordlyd. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* støtta forslaget, og uttalte:

Det anses særlig positivt at bestemmelsen om lukking av møter av hensyn til *offentlige interesser*

<sup>19</sup> NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov, s. 164.

ser harmoniseres fullstendig med bestemmelsene i offentleglova. Fylkesmannen vil imidlertid peke på at departementet i denne sammenheng og burde vurdert behovet for en henvisning til offentleglovas bestemmelse om meroffentlighet, for å styrke prinsippet om åpenhet som en hovedregel.

*Norsk Presseforbund* var i utgangspunktet einig med departementet i at ein bør leggje opp til ein nærmare samanheng mellom kommuneloven og offentleglova, men meinte at forslaget som ligg føre om ei fullstendig samordning når det gjeld unntaka i offentleglova, er altfor enkelt og lite gjennomarbeidd. *Norsk Presseforbund* meinte at offentleglova eignar seg dårleg som eit fullstendig regelgrunnlag for spørsmål om handsaming av opne og lukka dører. Også *Norsk Redaktørforening* stilte spørsmål ved utforminga av lovteksten frå departementet si side:

NR er også enige i at det kan være grunnlag for en noe bedre samordning av unntaksreglene for dokumenter i offentleglova og møter i kommuneloven når det gjelder beskyttelsen av det offentliges interesser. Vi mener imidlertid at departementet velger en for enkel og skjematisk løsning når man lar kriteriene for unntak av dokumenter med hjemmel i offentleglova danne grunnlag for lukking av dørene i folkevalgte organer.

Vidare peikte *Norsk Redaktørforening* mellom anna på at føresegna er vanskeleg å forstå, og at tilhøvet til prinsippet om meiroffentlegheit ikkje er tema i reglane for møteoffentlegheit.

*Justisdepartementet* støtta intensjonane til departementet, men hadde enkelte kommentarar til utforminga av lovteksten. Justisdepartementet uttalte:

I lovutkastets § 31 nr. 5 legges det tilsynelatende opp til en fullstendig samordning mellom offentleglova og kommuneloven når det gjelder adgangen til å gjøre unntak fra offentlighet. Av drøftingene i høringsnotatet s. 73-74 ser det likevel ut til at bestemmelsen bare er ment å dekke unntak av hensyn til offentlige interesser. Det bør klargjøres hva som er intensjonen her.

Uansett mener vi at det ikke er hensiktsmessig med en slik generell henvisning til offentlighetslovens unntaksbestemmelser, iallfall ikke i den foreliggende formen. For det første vil bestemmelsen langt på vei konsumere de øvrige unntakshjemlene, herunder henvisningen til lovbestemt taushetsplikt (sml offentlighetsloven § 5 a). For det andre vil en del av bestemmelsene i offentlighetsloven være uten

betydning eller passe dårlig ved spørsmålet om lukking av møter etter kommuneloven (...). For det tredje kan det hevdes at det er uheldig at kommunene ved spørsmålet om lukking av møter i folkevalgte organer må forholde seg til et ekstra regelsett (...).

*Spydeberg kommune* gjekk imot forslaget, og uttalte:

Derimot er kommunen opptatt av fortsatt å ha muligheter for å lukke møtene der tungtveiende offentlige interesser tilsier det. Det er viktig å legge til rette for at administrasjonen kan holde politikerne orientert om for eksempel pågående forhandlinger knyttet til kommunens virksomhet. Henvisningen til offentlighetslovens regler vil ventelig ivareta behovet, så lenge offentlighetsloven ikke endres i strid med dette. Henvisningen er imidlertid svært generell, og man er usikker på om dette er egnet henvisning dersom formålet kun, eller i særdeleshet er knyttet til reglene i offentlighetsloven § 6.

Også *Rindal kommune* gjekk imot forslaget:

Ny § 31 blir etter vårt syn uklar vedrørende muligheten til å unnta saker der det er forretningshemmeligheter og andre forretningsmessige forhold av stor viktighet involvert. Ved at begrepene «tungtveiende private og offentlige interesser» faller ut, mener vi at det er tvil om saker av en slik kategori kan behandles for lukkede dører. Politiske organ behandler mer og mer næringssaker (støtte til bedrifter/bedriftsutviklinger og bedrifter under oppstart). I den forbindelse er det helt nødvendig å holde saken utenfor offentlighet, i alle fall en periode grunnet blant annet forretningshemmeligheter (...).

*Sarpsborg kommune* og *Eidsberg kommune* meinte også at eit folkevalt organ framleis bør kunne vedta å lukke dørene når tungtvegande offentlege interesser tilseier det.

### 6.5.3 Vurderingane og det endelege forslaget frå departementet

Departementet meiner at det bør vere eit lukkingsgrunnlag for å skjerme offentlege interesser av ei viss tyngd. Sjølv om høyringsinstansane hadde ulikt syn på utforminga og innretninga av føresegna, er det inga ueinigheit om dette grunnleggjande utgangspunktet.

Departementet har registrert at fleire høyringsinstansar var grunnleggjande positive til forslaget om å samordne vurderingane om møteoffentlegheit i kommunane med reglane om dokumentinnsyn i offentleglova. *Justisdepartementet*

peikte på at forslaget til § 31 nr. 5 i høyringsnotatet tilsynelatande legg opp til ei fullstendig samordning mellom offentleglova og kommuneloven når det gjeld høvet til å gjere unntak frå offentlegheita, medan det av drøftingane i notatet ser ut til at føresegna berre er meint å dekkje unntak av omsyn til offentlege interesser. Justisdepartementet bad derfor om ei klargjering av intensjonane her. Til det seier departementet at intensjonen bak forslaget var at føresegna berre skulle gjelde unntak av omsyn til offentlege interesser. Departementet presiserer derfor i lovforslaget dette ved å ta inn ei tilvising til «hensynet til tungtveiende offentlige interesser». Departementet har etter ei ny vurdering kome til at det ønskjer å vidareføre vilkåret om at dei offentlege interessene må vere *tungtvegande*. I dette ligg det at terskelen for å lukke eit møte på dette høve skal vere høg.

Enkelte høyringsinstansar gav uttrykk for at det ikkje utan vidare er heldig med ei generell tilvising til offentleglova. *Norsk Redaktørforening* meinte dette var ei for enkel og skjematisk løysing. Departementet ønskjer likevel å halde fast ved forslaget om å ta inn ei generell tilvising til offentleglova. Ved samtidig å føreslå å ta inn ei tilvising til «hensynet til tungtveiende offentlige interesser», blir det gjort ei innsnevring når det gjeld kva føresegner i offentleglova som vil vere relevante. Departementet meiner at ei slik innsnevring kjem til møtes enkelte av innvendingane som høyringsinstansane reiste mot utforminga av forslaget til lovtekst. Utforminga av lukningsgrunnlaget med tilvising til offentleglova blir såleis mindre generell og skjematisk. Sjå elles kapittel 11 for ei nærmare utgreiing om kva føresegner i offentleglova som vil vere særleg relevante når organet skal vurdere lukking etter denne føresegna.

Departementet presiserer at det ikkje blir føreslått å stille krav om at opplysningane faktisk skal ha kome fram i eit dokument. Vurderingstemaet blir dermed om opplysningane kunne ha vore unnatekne dersom dei hadde kome fram i eit dokument. Departementet vil vidare presisere at det under alle omstende er organet sjølv som på sjølvstendig grunnlag må ta stilling til om vilkåra er oppfylte. Om forvaltninga har halde borte frå innsyn tilsvarande opplysningar i eit dokument, er ikkje det bindande for vurderinga organet gjer om møteoffentligheit.

Departementet meiner at omsynet til offentlege interesser er spesielt eigna for ei samordning mellom regelsetta i høvesvis kommuneloven og offentleglova. I offentleglova er det fleire føresegner som gir forvaltningsorganet heimel til å skjjerme opplysningar i eit dokument frå innsyn.

Desse unntaksføresegnene opplyser nærmare om kva interesser og omsyn som kan gi grunn til unntak frå hovudregelen om innsyn. Departementet meiner at desse føresegnene også er godt eigna til å regulere når eit organ kan vedta å lukke møtet av omsyn til offentlege interesser. Formålet med å vise til «hensynet til tungtveiende offentlige interesser» er først og fremst å identifisere kva føresegner i offentleglova som kan vere aktuelle når organet vurderer lukking. Det betyr at organet først må vurdere om omsynet til tungtvegande offentlege interesser krev at møtet blir lukka. Deretter må organet vurdere aktuelle grunnlag i offentleglova. Møtet kan ikkje lukkast dersom ikkje offentleglova gir heimel for å unnta tilsvarande opplysningar i eit dokument.

Departementet har også vurdert kva konsekvensar det vil ha for kommunen å ha eit ekstra regelsett å rette seg etter, slik *Justisdepartementet* peikte på i fråsegna si. Departementet ser at ei tilvising til offentleglova vil gjere det noko meir krevjande for kommunane å fastsetje innhaldet og rekkevidda av føresegna. Det er likevel ikkje grunn til å tru at ein slik lovteknikk gjer det for komplisert for kommunane og andre som skal bruke føresegna i praksis. Ein slik lovteknikk er dessutan allereie brukt andre stader i lova, til dømes ved lukningsgrunnlaget som er knytt til teieplikt. Der seier kommuneloven at møtet skal lukkast av omsyn til teieplikt fastsett ved lov, deretter må lovbrukaren gå til forvaltningsloven for å finne den konkrete heimelen for teieplikta. Offentleglova er dessutan ei lov som ein må rekne med er godt kjend i kommunane. Kommunane bør derfor vere tilstrekkeleg godt rusta til å vurdere eventuelle lukningsgrunnar på bakgrunn av offentleglova. Sjølv om lovbrukaren må rette seg etter to regelsett samtidig, trur departementet at føresegna vil bli enklare å bruke enn den noverande § 31 nr. 3. Det utprega skjønnsmessige uttrykket «tungtveiende offentlige interesser» vil etter forslaget bli supplert med ei tilvising til unntaksføresegnene i offentleglova. Desse unntaksføresegnene er meir konkrete og dermed enklare å bruke enn berre det skjønnsmessige «tungtveiende offentlige interesser».

Når departementet ønskjer å føre vidare forslaget med ei tilvising til offentleglova, er det også lagt vekt på fråsegnene frå offentleglovutvalet:<sup>20</sup>

Utvalget vil vidare anta at det kan være fornuftig å legge opp til en noe nærmere sammenheng mellom reglene i kommuneloven og

<sup>20</sup> NOU 2003: 30 s. 164.

offentlighetsloven enn det som er tilfellet i dag. I de tilfeller hvor problemstillingen med lukkede dører i praksis faller sammen med spørsmålet om unntak for dokumenter, kan det være grunn til å gi reglene samme ordlyd. Det kan her som eksempel nevnes regelen i lovutkastets § 24 om unntak av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon.

Departementet deler dette synet. Ikkje berre omsynet til forhandlingsposisjonen til det offentlege, men også omsynet til offentlege interesser generelt synest godt eigna til å bli regulert på same måten i kommuneloven som i offentleglova.

Enkelte høyringsinstansar trekkjer fram tilhøvet til spørsmålet om meiroffentlegheit. *Justisdepartementet* uttalte:

Vi tilføyer at en svakhet med det foreliggende utkastet er at det ikke løser spørsmålet om adgang til å lukke møtet der offentlighetsloven gir hjemmel for å unnta visse opplysninger, men der det er aktuelt å utøve meroffentlighet uten at det tidligere er tatt stilling til meroffentlighetsspørsmålet. I noen slike tilfeller vil det være klart om det bør utøves meroffentlighet. I andre tilfeller kan svaret være tvilsomt.

Spørsmålet om meiroffentlegheit er regulert i offentleglova § 11. Utgangspunktet for føresegna om meiroffentlegheit er at det ligg føre eit dokument som det er høve til å nekte heilt eller delvis innsyn i. Etter føresegna skal det gjerast ei avveging av omsyna som taler for og imot å gi innsyn. Ifølgje føresegna bør organet gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.

Departementet har vurdert om ein bør krevje at organet også vurderer føresegna om meiroffentlegheit i offentleglova § 11 når det er aktuelt å lukke møtet av omsyn til offentlege interesser. Departementet har kome til at det ikkje bør stillast eit slikt krav. Slik departementet ser det, viser vilkåra i dei enkelte relevante unntaksføresegnene i offentleglova korleis ein kan få til ei balansert avveging mellom interessene til det offentlege og behovet organet har for lukking. Fleire av unntaksføresegnene i offentleglova inneheld eit vilkår om at unntak frå innsyn må være «påkravd» av omsyn til ulike offentlege interesser. Når ein slik føresegn er aktuell i samband med vurderinga av opne møte, vil vurderinga av om det ligg føre tungtvegande offentlege omsyn og av om lukking er «påkravd» i praksis gjerne overlappende kvarandre. Likevel er det slik at ikkje alle dei aktuelle føresegna i offentleglova har eit slikt vilkår, jamfør til dømes offentleglova § 18. I slike høve vil vilkåret om «tungtveiende

offentlige interesser» ha ei sjølvstendig meining og det vil i en viss grad ivareta same funksjon som vurderinga etter offentleglova § 11.

Departementet viser vidare til at det er forskjellar mellom det å vurdere om opplysningar i eit dokument skal haldast unna offentlegheita, og det å vurdere om opplysningar som skal kommuniserast munnleg i eit møte, gir grunnlag for å lukke det. For det første vil eit forvaltningsorgan som skal vurdere eit dokument gjennomgåande ha meir tid til rådvelde og kan uforstyrra vurdere innsyn, medan eit folkevalt organ, som ofte består av mange representantar, må ta stilling til spørsmålet om lukking «der og da». Departementet har derfor lagt avgjerande vekt på at vurderingstemaet ikkje blir gjort meir omfattande og komplisert enn nødvendig. Departementet føreslår såleis ikkje at det blir knytt ei vurdering av meiroffentlegheit til vurderinga av å lukke møte i desse tilfella.

## 6.6 Lukking av omsyn til den interne sakshandsaminga

### 6.6.1 Forslaget frå departementet i høyringsnotatet

Kommunestyret kan etter kommuneloven § 31 nr. 5 vedta å lukke møta i andre folkevalde organ når desse organa ikkje skal gjere vedtak i saka (organ som berre skal innstille i saka eller førebu saka på annan måte). Eit vedtak om lukking må ha som grunn «et bestemt angitt forhold ved den særskilte sak eller sakstype». Skjønnet til kommunestyret er elles fritt og kan ikkje overprøvast. Departementet viste til at lukkingsheimelen i prinsippet kan nyttast overfor møte i mange av dei organa som ligg under kommunestyret. Men i praksis er det ein viss «misbruksgaranti» i at det er kommunestyret sjølv, som overordna organ, som må vedta lukking. Det blei peikt på at kompetansen til kommunestyret etter føresegna rekk relativt langt i og med at det kan gjere vedtak om å lukke møte ikkje berre i samband med ei enkelt sak, men òg for særskilde sakstypar i eit organ.

Føresegna er omdiskutert, særleg fordi kommunane i hovudsak bruker denne heimelen til å lukke møta i formannskapet under handsaminga av budsjettinnstillinga.

Departementet uttalte i høyringsnotatet at det er behov for å vurdere om det er grunn til å føre vidare lukkingsheimelen i § 31 nr. 5 i den forma og med den rekkjevidda han har i dag.



### *Særleg om handsaminga av budsjettet*

Budsjettprosessen er både administrativt og politisk krevjande. Sektorpolitiske og partipolitiske interesser skal samordnast. I tillegg er årsbudsjettet ei svært viktig sak. Departementet peikte derfor på at det er viktig at regelverket legg opp til rammer som gjer ein forsvarleg prosess mogleg. På den andre sida viste departementet til at budsjettprosessen, fordi han er så viktig, er ei sak som er av stor offentleg interesse.

Trass i at fleire tungtvegande omsyn tilseier at møta i formannskapet der innstillinga til årsbudsjettet blir handsama, bør vere opne, meinte departementet i høyringsnotatet at det er lite aktuelt å føreslå å oppheve den retten til lukking som gjeld i dag. På dei andre områda gjekk departementet ut frå at omsynet til intern debatt er teke vare på gjennom høvet til å lukke dørene av omsyn til offentlege eller private interesser som § 31 opnar for. Departementet føreslo derfor å innskrenke § 31 nr. 5 til berre å gjelde dei møta i formannskapet som handsamar spørsmål som er knytte til innstillinga til årsbudsjettet.

Departementet grunngav dette med at det vil vere både ryddigare, meir føreseieleg og tryggare at slike forhandlingsmøte – innanfor visse vilkår – kan haldast bak stengde dører, og da med god garanti for at forhandlingane skjer i formelle og ordna former og med alle dei relevante aktørane til stades. Når møta blir kunngjorde og prosessane kjende, er det også mogleg for ålmenta, interesseorganisasjonar og andre å påverke og kome med innspel undervegs.

Departementet meinte vidare at ei aktuell løysing for å oppnå at lukkingsheimelen ikkje blir nytta for vidt, kan vere å innskjerpe føresegna, slik at høvet til å lukke møte berre gjeld budsjettmøta i formannskapet og ikkje budsjetthandsaming i andre utval eller liknande. Departementet vurderte det slik at det i praksis i hovudsak er i formannskapet den politiske koordineringa skjer og behovet for politiske drøftingar er størst, og at sektororgan og utval for bestemte funksjonar er mindre følsame for innsyn.

Departementet vurderte også løysingar for å sikre at møte som blir lukka i samband med budsjetthandsaminga, skal vere opne for dei andre medlemmene av kommunestyret. Departementet meinte den beste ordninga vil vere at det blir slått fast i lova at også representantar frå kommunestyret som ikkje er representerte i formannskapet, får rett til å vere til stades på møte i formannskapet når innstillinga til årsbudsjett blir handsama. Dette bør gjelde sjølv om det med heimel i aktuelle føreseg-

ner er vedteke at eit slikt møte skal vere lukka for publikum. Departementet viste også til at ei ordning med ein slik møterett blir praktisert i enkelte norske kommunar.

Ei slik føresegn om møterett vil innebere at kommunestyret ikkje vil ha høve til å bestemme noko anna. Det vil likevel vere lite formålstenleg at det skal vere ei møteplikt for representantar som har slik møterett. Ei slik plikt ligg heller ikkje føre etter gjeldande rett.

Vidare meinte departementet at det er formålstenleg at bruken av lukkingsheimelen skjer etter ei konkret vurdering frå år til år, og at kommunestyret bør handsame spørsmålet om lukking av budsjettprosessen i tilknytning til kvart enkelt årsbudsjett. Departementet meinte likevel ikkje at det var aktuelt å føreslå ei lovpålagd plikt til å gjennomføre ei slik vurdering. Departementet meinte vidare at det ikkje bør setjast særlege vilkår for skjønn frå kommunestyret si side i slike saker, men at det bør fastsetjast i lova at debatten om å lukke budsjettmøta skal gå for opne dører.

Departementet streka under at forslaget i høyringsnotatet til ny føresegn ikkje gir kommunestyret utvida høve til å vedta at møte i underliggjande organ skal gå for stengde dører. Tvert om meinte det at forslaget ville føre til ein større grad av openheit ved at føresegna blir snevra inn til å gjelde berre handsaminga av årsbudsjettet. Forslaget er heller ikkje meint som eit signal om at møte om budsjettsaker best går føre seg bak stengde dører. Departementet peikte på at høvet til å lukke dørene bør nyttast med stor varsemd og berre der kommunestyret ut frå ei konkret vurdering finn at omsynet til offentlegheit bør vike.

I høyringsnotatet vurderte departementet også om det førebuande arbeidet med økonomiplanen bør leggjast under den same regelen for lukking som årsbudsjettet. Departementet fann likevel ikkje grunnlag for å føreslå ein slik regel og viste til at prioriteringane og dei politiske diskusjonane som blir førde i samband med økonomiplanen, ikkje i same grad påkallar behovet for førebelse og interne drøftingar. Drøftingane som er knytte til økonomiplanen, vil vere av meir overordna og prinsipiell karakter, og behovet for å skape eit klima for forhandlingar og kompromiss vil truleg ikkje stå like sterkt som ved handsaminga av innstillinga til årsbudsjettet.

### **6.6.2 Synet til høyringsinstansane**

Fleire høyringsinstansar kommenterte forslaget frå departementet, men svært få hadde innvendingar mot forslaget om å snevra inn verkeområdet

for føresegna. *Sarpsborg kommune* og *Eidsberg kommune* gjekk imot forslaget. *Sarpsborg kommune* uttalte:

Kommunen er uenig i forslaget, og mener det fortsatt bør være adgang for bystyret til å lukke dørene ved forberedende behandling når særlige grunner foreligger. I enkelte saker, for eksempel om særlige forretningsmessige forhold, er det behov for at en forberedende behandling kan gå for lukkede dører av hensyn til en fri og åpen debatt.

Vidare hadde høyringsinstansane noko ulike syn på korleis føresegna bør utformast. *Fylkesmannen i Rogaland* støtta forslaget frå departementet om at budsjettmøte kan vere eit lukkingsgrunnlag. Det same gjorde *Rana kommune* og *Steinkjer kommune*.

Ein del høyringsinstansar, mellom andre *Nord-Aurdal kommune*, *Nord-Fron kommune* og *Ringebu kommune*, peikte på at også handsaminga av økonomiplanen bør inkluderast i føresegna ettersom han ofte blir handsama samtidig.

Mange høyringsinstansar ønskte likevel å gå lenger i retning av openheit enn forslaget frå departementet. Fleire høyringsinstansar gav uttrykk for at dei ikkje ser behovet for å lukke møte i samband med budsjetthandsaminga, idet dei viser til dei gode erfaringane dei har med opne møte. *Hole kommune* uttalte:

Forslaget er positivt et stykke på vei, men bør trekkes ennå lenger. Budsjettbehandling kan/bør skje for åpne dører. Dette har vært praksis i Hole kommune i 10 år uten annet enn positivt utfall.

*Hordaland fylkeskommune* uttalte:

Fylkestinget ser ikkje behov for å kunna ha lukka møte i samband med budsjetthandsaminga, jfr. forslaget § 31 nr. 6. Om forslaget likevel blir fremma bør omfanget av retten til å vera til stades i lukka møte i formannskapet/fylkesutvalet i samband med behandling av årsbudsjettet gjerast tydeleg.

*Vestfold fylkeskommune* uttalte at budsjettmøte i formannskapet bør haldast for opne dører. Også *Buskerud fylkeskommune*, *Horten kommune*, *Lier kommune*, *Kvæfjord kommune* og *Forbrukarrådet* var mellom dei som hevda eit slikt syn.

*Norsk redaktørforening* uttalte:

Etter NRs syn er innføringen av denne hjemmelen for lukkede dører [i visse organer i budsjettsaker] kanskje det mest alvorlige og også mest uforståelige forslaget i utkastet. I høringsnotatet fremstilles det som om dette nærmest er en

videreføring av en adgang til lukking som eksisterer allerede i dag. Det stiller vi oss undrende til. Den adgangen til å lukke budsjettmøter i kommunale organer i dag, er å finne i nåværende § 31. nr 5. Det er imidlertid en forutsetning for slik lukking i budsjettsaker at det foreligger et spesielt og særlig forhold ved det aktuelle budsjettet. Vi viser i den sammenheng til Sivilombudsmannens uttalelse i sak 1998-0224. Det forslaget som nå foreligger vil medføre at kommunene kan lukke budsjettmøtene i formannskap og fylkesutvalg uten noen annen begrunnelse enn at det er det mest bekvemme.

### 6.6.3 Vurderingane og det endelege forslaget frå departementet

Etter høyringsrunden har departementet gjort ei todelt vurdering. For det første har det vurdert om det i utgangspunktet er grunnlag for å snevre inn lukkingsgrunnlaget frå å vere relativt vidt til berre å gjelde arbeidet med å førebu innstillinga til årsbudsjettet. Deretter har departementet vurdert om det er behov for ein heimel som gir høve til å lukke budsjettmøte.

Departementet har merka seg at svært få høyringsinstansar hadde innvendingar mot forslaget om å snevre inn verkeområdet til føresegna. Departementet går derfor ut frå at kommunane ikkje har behov for ein så vid lukkingsheimel som den vi har i dag. *Sarpsborg kommune* uttalte at det kan vere behov for ein slik lukkingsheimel ved den førebuande handsaminga i enkelte saker, særleg saker som dreier seg om forretningsmessige tilhøve. Departementet meiner at eit slikt behov er tilstrekkeleg teke vare på gjennom dei andre føresegnene i § 31 som vernar denne typen interesser, og viser til at forretningsmessige tilhøve etter omstenda kan vere underlagde teieplikt fastsett ved lov etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Omsynet til den private parten i forretningsmessige tilhøve er, slik departementet ser det, tilstrekkeleg teke vare på gjennom denne føresegna. I tillegg inneheld forslaget andre lukkingsgrunnlag som tek sikte på å verne offentlege interesser, les meir om det i kapittel 6.5.

Departementet kan ikkje sjå at det er andre typar saker som bør gi grunnlag for lukking, og viser i samband med det også til at høyringsinstansane i svært liten grad peikte på slike tilhøve. Departementet legg etter dette til grunn at det i utgangspunktet ikkje er noko til hinder for å snevre inn lukkingsgrunnlaget i § 31 nr. 5 til berre å gjelde møte som er knytte til arbeidet med årsbudsjettet.

### *Særleg om budsjetthandsaminga*

Departementet konstaterer at ei overvekt av kommunane og fylkeskommunane som uttalte seg om dette spørsmålet, ikkje ser behovet for at kommunestyret skal kunne vedta å lukke møte om innstillinga til årsbudsjettet i formannskapet. Også fleire andre høyringsinstansar meiner at slike budsjettmøte bør haldast for opne dører.

I ei fornya vurdering har departementet lagt stor vekt på at mange av høyringsinstansane meiner at det er unødvendig med ein heimel som gir kommunestyret høve til lukke møta i formannskapet om innstillinga til årsbudsjettet. Mange kommunar peiker på at dei praktiserer opne møte i heile budsjettprosessen allereie. Departementet meiner at desse utsegnene gjer det tydeleg at det er fullt mogleg å gjennomføre ein forsvarleg budsjettprosess i kommunane sjølv om også dei førebauande budsjettmøta er opne. Slik departementet ser det, taler dette for at behovet for å lukke dei førebauande budsjettmøta, slik det blei skissert i høyringsnotatet, har vore overvurdert.

Departementet viser til at openheit og innsyn i offentleg forvaltning er grunnleggjande demokratiske verdiar. Som vist i innleiinga til denne proposisjonen medverkar reglane om møteoffentlegheit til å skape tillit til kommunal verksemd og til å styrkje lokaldemokratiet. Utarbeidinga av årsbudsjettet er ei svært viktig sak for innbyggjarane i kommunen. Som det blei peikt på i St.meld. nr. 33 (2008–2009) *Eit sterkt lokaldemokrati*, er det avgjerande for at lokaldemokratiet skal vere reelt, at innbyggjarane har høve til å få vite kva som skjer i kommunen, kva avgjerder som blir gjorde, korleis dei kom i stand, og kven som står bak dei. Dette gjeld, slik departementet ser det, ikkje minst utarbeidinga av årsbudsjettet. Vala den enkelte politikaren tek i den samanhengen, bør verke inn på om vedkommande får fornya tillit ved neste val. Departementet meiner at dette taler

for å gi ålmenta rett til å vere til stades på budsjettmøta.

Departementet viser også til at utviklinga i den nye lovgivinga, som har vakse fram etter at departementet la fram høyringsnotatet om nye reglar for møteoffentlegheit, har gått i retning av meir openheit og innsyn i offentleg forvaltning. Den nye offentleglova er eit eksempel på det. I tillegg har departementet gjennom etikkarbeidet sitt dei seinare åra sett søkjelyset på behovet for systematisk arbeid for å medverke til ei tillitsskapande forvaltning og ein høg etisk standard i kommunal verksemd.

Samla taler dette i retning av at dersom ein skal gi unntak frå den alminnelege retten kvar og ein har til å vere til stades på møte i folkevalde organ, må det liggje føre tungtvegande grunnar som kan legitimere unntaket. Slik departementet ser det, viser høyringsrunden at det er fullt mogleg å gjennomføre forsvarlege budsjettprosessar sjølv om møta i formannskapet er opne. Departementet meiner derfor at omsynet til forsvarlege prosessar ikkje lenger er så tungtvegande at det kan legitimere unntak frå prinsippet om møteoffentlegheit. Departementet har såleis falle ned på at prinsippet om møteoffentlegheit bør få gjennomslag, også i samanheng med handsaminga av innstillinga til årsbudsjettet, og føreslår derfor at gjeldande § 31 nr. 5 blir oppheva.

### *Særleg om budsjettmøta i parlamentarisk styrte kommunar*

I kommunar og fylkeskommunar med parlamentarisk styreform er det, i samsvar med kommuneloven § 45 nr. 2, rådet som gir innstilling til årsbudsjettet og økonomiplanen. Rådet avgjer sjølv om møte som gjeld handsaminga av ei slik innstilling, skal vere opne. Sjå nærmare omtale av møteoffentlegheit i parlamentarisk styrte kommunar og fylkeskommunar i kapittel 7.

## 7 Møte i rådet i parlamentarisk styrte kommunar og fylkeskommunar

### 7.1 Forslag i høyringsnotatet

---

Møta i rådet i parlamentarisk styrte kommunar blir etter § 31 nr. 6 haldne for stengde dører med mindre rådet sjølv bestemmer noko anna og det ikkje vil stride mot teieplikt fastsett ved lov eller gjeld handsaming av personalsaker.

I høyringsnotatet uttalte departementet at det ikkje er nokon grunn til å vurdere endringar i dette prinsippet. Det blei likevel føreslått ei språkleg forenkling og ei klargjering i føresegna. Departementet føreslo denne ordlyden i ny § 31 nr. 7:

Kommuneråd og fylkesråd bestemmer selv om deres møter skal være åpne for publikum så lenge dette ikke strider mot lovbestemt taushetsplikt.

### 7.2 Synet til høyringsinstansane

---

To høyringsinstansar kommenterte forslaget frå departementet. *Oslo kommune* slutta seg til forslaget frå departementet om ikkje å gjere endringar i retten kommunerådet har til sjølv å avgjere om møta deira skal gå for opne eller stengde dører. *Norsk Presseforbund* var ueinig i forslaget frå departementet:

Vi har aldri, og kan fortsatt ikke, forstå at åpne møter i den typen organer skal kunne frata kommune- og fylkesråd muligheten for å gjennomføre politiske drøftinger. Etter vårt syn burde departementet her i stedet gått i motsatt retning, og sikret størst mulig åpenhet også i parlamentarisk styrte kommuner/fylkeskommuner, slik departementet argumenterer for endringer i reglene om komitémodellen.

Vi vil derfor anbefale at departementet henter frem igjen Kommunallovutvalgets forslag i NOU 1990:13 side 371, og sørger for å gi et bidrag til å styrke offentlighet, medvirkning og

innsyn også i kommuner/fylkeskommuner med parlamentarisk styre.

### 7.3 Vurderingane og forslaget frå departementet

---

Departementet har merka seg at berre to høyringsinstansar kommenterte forslaget særskilt i høyringsrunden. Slik departementet ser det, er det ingen grunn til å endre prinsippet i § 31 nr. 6. Ei slik endring vil vere eit klart avvik frå dei føresetnadene det parlamentariske systemet byggjer på. Den parlamentariske styreforma gjer at rådet har ein særleg karakter. Ved sida av å vere eit folkevalt organ er rådet etter kommuneloven § 19 den øvste leiinga av administrasjonen i kommunen eller fylkeskommunen. Det gjer at rådet har eit anna og sterkare behov for å kunne lukke møta sine enn andre folkevalde organ. I kommunar og fylkeskommunar som ikkje har eit parlamentarisk system, er det administrasjonssjefen som er den øvste leiaren for den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, jamfør kommuneloven § 23 nr. 1. Møta som administrasjonssjefen held med administrasjonen sin, vil vere lukka. Slike møte fell ikkje eingong inn under bruksområdet til § 31. Det taler for at den øvste leiinga av administrasjonen (rådet) i parlamentarisk styrte kommunar og fylkeskommunar også bør ha høve til å lukke møta sine, sjølv om rådet – i motsetning til administrasjonssjefen – er eit folkevalt organ. Rådet har i utgangspunktet inga anna avgjerdsrett enn den som følgjer av ansvaret det har som leiar av administrasjonen. Om rådet skal utøve makt, til dømes gjere enkeltvedtak, må kommunestyret delegerere avgjerdsrett til rådet.

Departementet følgjer derfor opp forslaget i høyringsnotatet, og fremmar forslag om at kommunerådet eller fylkesrådet sjølv bestemmer om møta deira skal vere opne.

## 8 Vedtak om lukking av dørene – kompetanse- og prosedyrereglar

### 8.1 Forslaga frå departementet i høyringsnotatet

---

#### *Lukkingskompetanse*

Departementet fremma i høyringsnotatet ingen særskilde forslag til endringar når det gjeld sjølve lukkingskompetansen. Det er i all hovudsak det folkevalde organet som har den aktuelle saka til handsaming, som har kompetanse til å gjere vedtak om å lukke møtet. Lukking av møte av omsyn til den interne sakshandsaminga, jamfør forslaget i § 31 nr. 6 i høyringsnotatet, må likevel kommune- styret sjølv vedta.

#### *Vedtak om lukking av dørene*

Departementet fremma forslag om at organa skal påleggjast å oppgi heimel for lukkingsvedtaket i møteboka. Forslaget er seinare vedteke og følgjer no av kommuneloven § 30 nr. 4. I kapittel 4.2 er det gjort nærmare greie for regelendringa.

#### *Prosedyrereglar*

Når det gjeld prosedyrereglane, føreslo departementet å føre vidare føresegna om at debatt om lukking av møtet skal haldast for stengde dører dersom møteleiaren krev det eller organet det gjeld, vedtek det. Departementet føreslo likevel eit unntak frå denne hovudregelen, nemleg at debatten om å lukke budsjettmøta i formannskapet skal gå for opne dører.

#### *Opptak og overføring av møte*

Gjeldande § 31 nr. 2 regulerer retten til å gjere opptak frå forhandlingane i opne møte eller kringkaste dei over radio eller fjernsyn. Departementet såg i høyringsnotatet ikkje behov for å gjere endringar i denne føresegna, utover ei oppdatering av ordlyden når det gjeld overføringsmedium som er tilpassa den teknologiske utviklinga.

### 8.2 Synet til høyringsinstansane

---

Ingen høyringsinstansar var ueinige i å føre vidare reglane om sjølve *lukkingskompetansen*.

Om *prosedyrereglane* uttalte *Norsk Redaktørforening*:

NR mener det bør presiseres at selv om debatten om hvorvidt dørene skal lukkes går for lukkede dører, så skal selve avstemningen foregå for åpne dører. Dette er i mange sammenhenger viktig for å kunne dokumentere hvem av medlemmene i det aktuelle organet som har gått inn for å lukke dørene og hvem som har gått inn for åpne dører. I en rekke tilfeller vil avgjørelsen om dette være preget av skjønnsmessige overveininger med til dels politisk preg. Dermed har det interesse å få slått fast hvem som har stemt for hva. Vi mener også det bør stilles som krav at vedtak om å lukke dørene skal fattes med 2/3 flertall. Dette fordi spørsmålet om å lukke dørene ikke er et spørsmål om å velge mellom to i utgangspunktet likestilte alternativer, men tvert imot et spørsmål om å fravike det som er den klare og prinsipielle hovedregel.

Også *Norsk Presseforbund* gav uttrykk for at avrøytinga om dørene skal lukkast eller ikkje, må gå for opne dører. *Norsk Presseforbund* meinte også:

Begrensninger i det grunnleggende møteoffentlighetsprinsippet kan etter vår mening videre ikke avgjøres enerådende av den enkelte møteleder. Skjønnsmessige vurderinger av åpenhet og innsyn må, av rettssikkerhetsmessige hensyn, bygge på et flertallsvedtak.

Det var elles få høyringsinstansar som hadde særskilde kommentarar til prosedyrereglane. Enkelte kommunar, mellom andre *Sør-Fron*, *Nord-Fron*, *Vestre Toten* og *Ringebu* uttalte:

I nr. 8 er det foreslått regler for om lukkingsdebatten skal skje for «lukkede dører» eller ei. Vi er enige i høyringsnotatets forslag. Imidlertid syntes vi at første setning i nr. 8 er «rotet», og foreslår derfor en redaksjonell endring.

Ingen høyringsinstansar hadde særskilde kommentarar til føresegna om opptak og overføring av møte.

### 8.3 Vurderingar og forslag frå departementet

#### Lukkingskompetanse

I tråd med høyringsnotatet, fremmar departementet ingen særskilde endringsforslag i tilknytning til sjølve lukkingskompetansen.

#### Prosedyrereglar

Departementet har merka seg forslaga som enkelte høyringsinstansar har kome med. *Norsk Redaktørforening* føreslo at vedtak om å lukke møtet bør fastsetjast med 2/3 fleirtal. Departementet deler ikkje dette synet. Eit slikt kvalifisert fleirtalskrav vil bryte med det alminnelege fleirtalsprinsippet, som i alt vesentleg elles gjeld for avrøystingar i folkevalde organ, jamfør kommuneloven § 35 nr. 1. Slik departementet ser det, bør det vere tungtvegande grunnar for å gjere unntak frå det alminnelege fleirtalsprinsippet. At eit vedtak om å lukke møtet er å fråvike ein klar og prinsipiell hovudregel om offentlegheit, som *Norsk Redaktørforening* peiker på, meiner departementet ikkje er ein slik tungtvegande grunn. Det er *innhaldet* i dei enkelte lukkingsføresegnene som bør vere avgjerande for om eit møte skal lukkast, ikkje skjerpja fleirtalskrav.

*Norsk Presseforbund* føreslo at møteleiaren ikkje aleine skal kunne krevje at debatten om lukking av møte skal haldast i lukka møte. Norsk Presseforbund meiner at det bør liggje eit fleirtalsvedtak til grunn for ei slik avgjerd. Departementet meiner likevel framleis at det bør vere tilstrekkeleg at møteleiaren krev det. Departementet er ikkje kjent med at den gjeldande føresegna, som elles blir føreslått ført vidare, er opphav til problem. Det er grunn til å tru at møteleiaren har særlege føresetnader for å identifisere saker som det kan vere aktuelt å handsame i lukka møte. Det tilseier at møteleiaren bør ha rett til å krevje at debatten skal

gå føre seg bak stengde dører. Departementet kan ikkje sjå at omsynet til rettstryggleik i avgjerande grad taler mot ein slik regel.

Departementet deler oppfatninga til *Norsk Redaktørforening* og *Norsk Presseforbund* om at sjølve avrøystinga om møtet skal lukkast eller ikkje, bør skje i ope møte. Departementet viser til at sjølve avrøystinga ikkje vil offentleggjere sensitive opplysningar. Departementet er einig med *Norsk Redaktørforening* i at det er ein demokratisk verdi at det er openheit om korleis dei enkelte representantane og partia har røysta. Departementet fremmar derfor eit forslag til ein ny regel i tråd med desse synspunkta.

Departementet har også merka seg at kommunane *Sør-Fron*, *Nord-Fron*, *Vestre Toten* og *Ringebu* bad om ei redaksjonell endring i forslaget i høyringsnotatet til § 31 nr. 8 første punktum. I forslaget som departementet fremmar no, er det gjort enkelte språklege justeringar for å gjere meiningsinnhaldet tydelegare.

Departementet fremmar såleis forslag til ny § 31 a nr. 1:

Hvis møteleder eller vedkommende organ krever det, skal debatten om lukking av et møte holdes i lukket møte. Avstemningen skal skje i åpent møte.

#### Opptak og overføring av møte

Ingen av høyringsinstansane kommenterte forslaget frå departementet om å føre vidare retten til å gjere opptak av opne møte eller overføre møtet direkte til nokon utanfor møtet. Departementet meiner framleis at det ikkje er behov for realitetsendringar i føresegna, men at ordlyden må justerast i takt med den teknologiske utviklinga. Departementet har gjort enkelte justeringar i ordlyden, samanlikna med forslaget i høyringsnotatet. Heller ikkje desse endringane tek sikte på å endre realitetsinnhaldet i føresegna. Departementet fremmar såleis forslag til ny § 31 a nr. 2:

Møteleder skal etter anmodning gi tillatelse til at det gjøres opptak av eller overføres lyd eller bilde fra åpne møter, såfremt dette ikke virker forstyrrende på gjennomføringen av møtet.

## 9 Krins av personar som kan krevje lovlegkontroll

### 9.1 Innleiing

---

Etter kommuneloven § 59 nr. 1 kan tre eller fleire medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget bringe ei avgjerd som er gjord av eit folkevalt organ eller administrasjonen, inn for departementet til kontroll av om avgjerda er lovleg. I tillegg har departementet heimel i § 59 nr. 5 til å ta avgjerder opp til kontroll av eige tiltak. Fullmakta frå departementet er delegert til til fylkesmannen når det gjeld kommunale avgjerder. Fylkeskommunale avgjerder blir derimot lovlegkontrollerte av departementet.

Som vist i kapittel 4 var det inntil endringa i § 59, ved lov 19. juni 2009 nr. 88 ikkje klar heimel for å lovlegkontrollere avgjerder om å halde eit møte for opne eller lukka dører. Ved lovendringa som er nemnd ovanfor, blei det teke inn eit eksplisitt grunnlag for slik lovlegkontroll i § 59 nr. 1 andre punktum. I tråd med denne føresegna kan tre eller fleire medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget saman bringe avgjerder om møte skal haldast for opne eller lukka dører, inn for departementet til kontroll av om avgjerda er lovleg. Fylkesmannen har fått delegert makt til å kontrollere om avgjerder som er gjorde av kommunar, er lovlege.

I dette kapitlet drøftar departementet om kringen av personar som kan setje fram krav om lovlegkontroll, skal førast vidare i tråd med gjeldande rett, eller om personkrinsen bør utvidast til «enhver».

### 9.2 Tidlegare forslag frå departementet

---

#### 9.2.1 Forslaget frå departementet i høyringsnotat 9. september 2005

Departementet foreslo i høyringsnotatet å gjere tydeleg retten publikum har til å vere til stades på møte i folkevalde organ. Departementet meinte i tillegg at ikkje berre tre kommunestyremedlemmer, men også publikum burde kunne bringe eit vedtak om å lukke eit møte inn for lovlegkontroll.

Det blei likevel ikkje foreslått at kravet om lovlegkontroll kunne få utsetjande verknad. Det inneber at lovlegkontrollen må gjerast etter at det aktuelle møtet er gjennomført. Dersom fylkesmannen deretter i lovlegkontrollen konstaterer at kommuneloven § 31 er blitt brukt uriktig, og at det var ulovleg å halde møtet for opne eller lukka dører, kan lovlegkontrollen altså ikkje medverke til å stoppe gjennomføringa av møtet. Lovlegkontrollen av avgjerda om å halde møtet for opne eller lukka dører vil derfor først og fremst medverke til *læring* for kommunen om korleis eventuelle framtidige spørsmål om å halde møte for opne eller lukka dører skal handterast.

#### 9.2.2 Forslag frå departementet i Ot.prp. nr. 17 (2008–2009)

På grunnlag av Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) om tiltaksskapande forvaltning, utløyst av høyringsnotat 3. oktober 2007, vedtok Stortinget i mai 2009 å innføre ein rett til å krevje lovlegkontroll av avgjerder om opne eller lukka møte, men med ein smalare personkrins med klagerett enn det som blei foreslått i 2005. Endringa tredde i kraft 1. juli 2009, og med heimel i § 59 nr. 1 kan no tre eller fleire medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget bringe avgjerder om møte skal haldast for opne eller lukka dører, inn for statleg lovlegkontroll.

Til spørsmålet om «enhver» skal ha høve til å fremme lovlegheitsklage, uttalte departementet i Ot.prp. nr. 17 (2008–2009):

Departementet vil ikke gå inn for en slik utvidelse av retten til å kreve at fylkesmannen foretar lovlighetskontroll. (...) lovlighetskontroll er et sterkt styringsvirkemiddel på statens hånd. Departementet har imidlertid signalisert at det vil komme tilbake til spørsmålet om revidering av kommunelovens bestemmelser om møteoffentlighet på et senere tidspunkt, og det vil da være naturlig å se nærmere på kretsen av personer som bør ha anledning til å angripe slike avgjørelser. Dette spørsmålet vil måtte vurderes på et bredere, prinsipielt grunnlag.

## 9.3 Synet til høyringsinstansane

### 9.3.1 Høyringsfråsegner til høyringsnotat 9. september 2005

Høyringsfråsegnene til dette forslaget sprikte ein god del. Eit fleirtal av kommunane som uttalte seg, gjekk imot at alle som ønskjer det, kan krevje lovlegkontroll, og meinte at ordninga i staden burde avgrensast i tråd med systemet i § 59 om at det er tre eller fleire kommunestyre- eller fylkestingsmedlemmer som kan setje fram krav om lovlegkontroll. Mellom andre uttalte *Sarpsborg kommune* at:

adgangen til å kreve lovlighetskontroll bør være sammenfallende med den gruppen som har anledning til å kreve lovlighetskontroll etter § 59, dvs. tre eller flere medlemmer av bystyret.

Ei rad kommunar hadde tilsvarende fråsegner, mellom andre *Eigersund*, *Sør-Fron*, *Eidsberg* og *Ringebu*. *Regionrådet for Nord-Gudbrandsdalen*, som representerer kommunane Skjåk, Lom, Vågå, Sel, Dovre og Lesja, gjekk også imot forslaget og uttalte:

Regionrådet støtter ikke dette forslaget. En ser ikke gode nok begrunnelser for at «enhver» – som normalt vil være media - får slik eksplisitt hjemmel som departementet foreslår. Vi foreslår derfor at nr. 10 endres til bare å presisere at de ordinære reglene om lovlighetskontroll gjelder.

*Spydeberg kommune* uttalte:

Når det gjelder klageadgangen som gis allmennheten, er Spydeberg kommune usikker på så vel behovet, som virkningen av denne. På den ene side mener vi at kommunesektoren er svært åpen, forvalter regelverket om åpenhet vidt, og kun lukker dørene ved reelle behov. På den annen side, finnes behovet for å stimulere til engasjement om lokaldemokratiet. Man er imidlertid usikker på om klageadgang i seg selv er et positivt element som stimulerer engasjementet.

Enkelte kommunar støtta forslaget frå departementet, mellom andre *Rendalen kommune*. *Orkdal kommune* støtta også forslaget, men ville ha ei mellomløyising, der berre media har rett til å klage. Ei slik mellomløyising syntest også *KS* å gå inn for, og uttalte:

KS er samd i at det skal vere høve til å krevje kontroll med at lukningsvedtak er lovleg. KS er usamd i at kvar og ein (også folk som ikkje er

busette i kommunen) skal få høve til å krevje slik kontroll. Etter KS sitt syn vil klagerett til media sikre at møte ikkje blir lukka i utrengsmål.

*Tønsberg kommune*, som på den andre sida gjekk inn for ei anna form for mellomløyising, uttalte:

Rådmannen er dog litt skeptisk til forslaget om at enhver uansett bosted er klageberettiget i forhold til vedtak om å lukke møtet. Dette er en kraftig utvidelse av det vanlige prinsippet om at man må ha en rettslig interesse for å kunne påklage et vedtak. Faren er at det kan føre til sentralstyrte aksjoner rettet mot kommunene. Rådmannen er derimot enig i at man ikke bør være avvist i det aktuelle møtet for å kunne klage, men det bør ligge en begrensning i kommunegrensene for hvem som skal kunne klage.

*Fylkesmannen i Oslo og Akershus* støtta forslaget:

Fylkesmannen er positiv til forslaget til § 31 nr. 10. Fylkesmannen er videre enig med departementet at en slik rett til å klage over et lukningsvedtak bør tilkomme enhver.

*Norsk redaktørforening* støtta forslaget. Det same gjorde *Norsk presseforbund*, som uttalte:

Vi mener departementets forslag om å formulere kommuneloven § 31 første ledd som en rett for «enhver» til å være til stede i møtene i folkevalgte organer, er helt i tråd med det øvrige lovverket om alminnelig innsynsrett.

### 9.3.2 Høyringsfråsegner til høyringsnotat 3. oktober 2007

Eit stort fleirtal av høyringsinstansane slutta seg til forslaget frå departementet, men svært få høyringsinstansar uttalte seg konkret om valet av personkrins i tilknytning til forslaget om å innføre rett til å krevje lovlegkontroll av avgjerder om opne eller lukka møte.

*Norsk Redaktørforening* meinte at forslaget om utvida rett for fylkesmannen til å utføre lovlegkontroll ikkje gjekk langt nok. Foreininga uttalte:

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 høyringsnotatet 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.



*Fylkesmannen i Oslo og Akershus* uttalte:

(...) Fylkesmannen ser det imidlertid som en svakhet at det ikke gis en absolutt rett for publikum, presse mv, å få prøvd lovligheten av vedtak om lukking. Fylkesmannens inntrykk er at henvendelser om berettigelse av lukkingsvedtak i all hovedsak kommer fra andre enn politikerne selv.

#### 9.4 Vurderinga til departementet

Ved vurderinga av spørsmålet om eventuelt å utvide krinsen av personar med rett til å klage til «enhver» ser departementet på høyringsfråsegningene frå begge høyringsrundane som er nemnde ovanfor, under eitt. Som departementet peikte på i høyringsnotatet av 9. september 2005, inneber forslaget til ny § 31 at regelen om møteoffentlegheit blir gjord til ein rett for kvar og ein til å vere til stades på møte i folkevalde organ, jamfør også prinsippet i Grunnloven § 100 femte ledd. Departementet meinte i høyringsnotatet at denne retten burde speglast i at publikum får høve til å bringe eit vedtak om å lukke eit møte inn for lovlegkontroll.

Departementet konstaterer at høyringsfråsegningene sprikjer når det gjeld om denne retten skal følgjast av at «enhver» skal kunne krevje lovlegkontroll av avgjerder om opne eller lukka dører. Mange kommunar peikte i 2005-høyringa på at dei meinte det var uheldig å utvide personkrinsen som kan krevje lovlegkontroll. Dei ønskte at retten til å klage skulle følgje den alminnelege ordninga med lovlegkontroll etter kommuneloven § 59. I 2007-høyringa, derimot, var det svært få høyringsinstansar som uttalte seg direkte om dette spørsmålet. Dei fleste støtta forslaget frå departementet generelt. Departementet ser det som eit signal om at høyringsinstansane i det store og heile er fornøgd med ordninga der personkrinsen er knytt til normalordninga i kommuneloven § 59.

Departementet strekar under at sjølv om prinsippet om møteoffentlegheit har fått grunnlovsvorn, legg ikkje Grunnloven § 100 nr. 5 eller forarbeida til paragrafen føringar med omsyn til om det må innførast klagerett i tilknytning til reglane om opne eller lukka møte i kommuneloven.

Departementet finn også grunn til å leggje til at etter kommuneloven § 59 nr. 3 vil ikkje eit krav om lovlegkontroll føre med seg at iverksetjinga av den aktuelle avgjerda blir utsett, med mindre organet som har teke avgjerda, kommunalt eller fylkeskommunalt organ som er overordna dette organet eller departementet gjer eit slikt vedtak.<sup>21</sup> Det inneber i praksis at lovlegkontrollen blir ein kon-

troll i ettertid, som ikkje får noko å seie for sjølve gjennomføringa av møtet. Dersom lovlegkontrollen i ettertid viser at kommunen ulovleg avgjorde om eit møte skulle vere opne eller lukka, vil dette forhåpentlegvis medverke til ein læringseffekt i og mellom kommunar som gjer at folkevalde organ i framtida gjer færre ulovlege vedtak om at møte skal haldast for lukka dører.

I ei ny vurdering av kor vid krinsen av personar med rett til å klage skal vere, finn departementet det uheldig å gi ein særskild, utvida rett til å klage etter § 59 berre i saker som gjeld opne og lukka møte. Departementet ser at ved å utvide personkrinsen til «enhver», vil det bli oppretta eit nytt klagesystem som bryt med prinsippa i klagesystema i forvaltningsloven og i kommuneloven § 59. Etter forvaltningsloven kan enkeltvedtak berre klagast på av ein part eller nokon som saka kjem så sterkt ved at vedkomande har rettsleg klageinteresse. Etter kommuneloven § 59 er det eit generelt prinsipp at krav om lovlegkontroll berre kan setjast fram av minst tre medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget. Å innføre ytterlegare ei klageordning, der alle som vil, kan krevje lovlegkontroll av avgjerder om opne eller lukka møte, vil, slik departementet ser det, gjere regelverket meir fragmentert og uoversiktleg.

Departementet meiner at ei slik løysing kan gi nokre urimelege samanhengar i regelverket. Det kan verke urimeleg at alle som vil, kan klage på avgjerder om lukka møte, medan forvaltningsloven stiller krav om at ein må vere part for å kunne klage over eit enkeltvedtak, til dømes vedtak om tildeling av sosial støtte eller helsetenester. Sjølv om slike enkeltvedtak kan få følgjer for andre enn parten, har dei ikkje automatisk klagerett i saka.

I forlenginga av dette legg departementet vekt på at ulike kontrollordningar som er knytte til praksisen med møteoffentlegheit i kommunen, samla sett gir gode moglegheiter for å kontrollere, gjere medvitne og lære opp kommunar. For det første viser departementet her til at folkevalde organ, etter endringa i kommuneloven § 30 nr. 4 av 19. juni 2009, må protokollere kva heimelsgrunnlag dei bygger avgjerda om å gjennomføre møte for lukka dører på. Dette medverkar til å gjere kommunane medvitne når det gjeld bruken av regelverket, og sikrar grunnlaget for ein kontroll i ettertid av om avgjerda var lovleg. For det andre kan departementet, eller fylkesmannen i saker som gjeld kommunale organ, på eige initiativ ta ei avgjerd om opne eller lukka dører opp til lovlegkontroll etter kommuneloven § 59 nr. 5. Departementet strekar

<sup>21</sup> Sjø Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) kapittel 5.4.4.

under at slike kontrollar i praksis ofte blir gjorde på grunnlag av kritiske oppslag i media eller etter tips frå enkeltpersonar. Enkeltpersonar har dermed, slik departementet ser det, likevel gode moglegheiter til å få avgjerder om opne eller lukka møte kontrollerte av eit statleg organ, sjølv om dei ikkje sjølve har direkte klagerett. For det tredje viser departementet til at «enhver» framleis vil ha rett til å klage avgjerder dei meiner er rettsstridige, inn for Sivilombudsmannen.

Samla sett meiner departementet at moglegheitene for å kontrollere avgjerder som er tekne av folkevalde organ om å lukke møte, er tilstrekkelege og godt tekne vare på, og har kome til at det ikkje vil vidareføre forslaget frå høyringsnotat 9. september 2005 om å gi «enhver» rett til å krevje lovlegkontroll av avgjerder om opne eller lukka møte.

## 10 Økonomiske og administrative konsekvensar

Gjeldande reglar om møteoffentlegheit har visse økonomiske og administrative konsekvensar for så vel kommunal som statleg forvaltning. Forslaget som blir lagt fram i denne proposisjonen, er i all hovudsak av redaksjonell og presiserande karakter. Slik forslaget er utforma, vil regelverket bli

enklare og meir oversiktleg for alle som skal bruke føresegnene. Forslaget medverkar på den måten til å oppfylle generelle mål om eit enklare regelverk. Forslaget vil ikkje ha økonomiske eller administrative konsekvensar, verken for kommunal eller statleg forvaltning.

## 11 Merknader til føresegnene i lovforslaget

### *Til forslag til endring i kommuneloven § 30 nr. 1*

Det er presisert i føresegna at folkevalde organ, i tillegg til å gjere vedtak, skal handsame sakene sine i møte. Presiseringa inneber ikkje meir enn ei lovfesting av gjeldande rett. Også den gjeldande føresegna er blitt tolka slik at folkevalde organ har ei plikt til å handsame sakene sine i møte. Kva som utgjer eit «møte», må avgjerast ut frå kva som er formålet med møtet. I denne vurderinga vil formålet med føresegna vege tungt. Eit samkome i eit folkevalt organ vil vere eit møte slik det er definert i lova, når det er fastsett på førehand at medlemmene skal tre saman som folkevalt organ for å forhandle, drøfte, gjere vedtak eller på annan måte handsame saker og spørsmål som det etter lov, forskrift eller delegert avgjerdsrett har som oppgåve å handsame. Det vil også vere eit «møte», sjølv om det ikkje ligg føre ei formell innkalling, saksliste eller at representantar for administrasjonen og politikarar som ikkje er medlemmer av organet, er til stades og deltek, dersom det som går føre seg, er eit ledd i ei sakshandsaming som organet etter lov, forskrift eller delegert avgjerdsrett har som oppgåve å handsame. Endringa av uttrykket «møte» til «møter» er berre av språkleg karakter.

### *Til forslag til endring i kommuneloven § 31*

I *nr. 1* blir prinsippet om møteoffentlegheit slått fast. Føresegna inneber ingen endringar i gjeldande rett, men framhevar at prinsippet om møteoffentlegheit er ei rettsføresegn. Det inneber at alle som ønskjer det, har rett til å vere til stades på møta i folkevalde organ, så lenge ikkje noko anna følgjer av vedtak etter § 31 eller § 31 a nr. 3. At møte blir haldne for opne dører, inneber at alle som ønskjer det, kan vere til stades i møta, men utan tale-, forslags- og røysterett.

*Nr. 2* er ei vidareføring av gjeldande rett. Det er likevel presisert i lovteksten at også når det ligg føre teieplikt fastsett ved lov, slik at det folkevalde organet pliktar å lukke møtet, skal lukkinga skje på grunnlag av eit *vedtak*.

*Nr. 3* regulerer lukningsgrunnlaget for handsaming av personalsaker. Det er teke inn ei presisering om at saka må gjelde «en arbeidstakers tjenst-

lige forhold». Presiseringa inneber ei lovfesting av gjeldande rett. Som i *nr. 2* er det presisert at lukking av møtet skal skje på grunnlag av eit vedtak.

Uttrykket «tjenstlige forhold» omfattar saker om tilsetjing, oppseiing, lønnsvilkår, permisjonar osv. Om kritikk av tenestlege tilhøve for enkeltpersonar vil falle inn under føresegna, må vere avhengig av ei konkret vurdering. Saker av meir overordna, generell og arbeidsgivarpolitisk karakter vil derimot klart falle utanfor denne føresegna. Slike saker kan til dømes vere generelle saker om lønnspolitikken i kommunen, organisasjonsmessige tilhøve eller sakshandsamingsrutinar.

*Nr. 4* slår fast at omsynet til personvern kan vere eit sjølvstendig lukningsgrunnlag. Føresegna er i alt vesentleg ei vidareføring av gjeldande rett. Det er likevel foreslått ei innskjerping i ordlyden: For å vedta lukking etter føresegna er det teke inn eit vilkår om at omsynet til personvern *krev* det. Dette signaliserer at terskelen for å lukke møte av omsyn til personvern skal vere høg. Om det folkevalde organet kan lukke eit møte etter denne føresegna, må vere avhengig av ei konkret avveging av personvernomsynet på den eine sida mot omsynet til ålmenta si interesse av å vere til stades på møtet på den andre sida. Møtet kan berre lukkast dersom omsynet til personvern veg tyngst. Opplysningar som kan danne grunnlag for å lukke møtet etter denne føresegna, vil vere av personleg og sensitiv karakter, slik at personen som opplysningane gjeld, bør skjermast mot at dei blir offentleg kjende.

*Nr. 5* regulerer høve til å lukke møte når omsynet til tungtvegande offentlege interesser tilseier det. Føresegna stiller vilkår både om at tungtvegande offentlege omsyn krev lukking og om at offentleglova inneheld ein heimel om unntak frå innsyn dersom opplysningane hadde stått i eit dokument. Det folkevalde organet må altså vurdere begge desse elementa, og kome til at vilkåra er oppfylte, før det kan vedta at møtet skal lukkast. Det må også identifisere kva for ein unntaksheimel i offentleglova som gjer at vilkåret er oppfylt. Det vil vere dei unntaksheimlane etter offentleglova som er gitt av omsyn til offentlege interesser, som kan vere aktuelle. Vilket om at omsynet til tungt-

vegande offentlege interesser må kreve lukking av møtet, fører til at terskelen for lukking skal vere høg.

Fleire av unntaksheimlane etter offentleglova inneheld eit vilkår om at unntak frå innsyn må vere «påkravd» av omsyn til ulike offentlege interesser. Når ei slik føresegn er aktuell, vil vurderinga av om det ligg føre tungtvegande offentlege omsyn og om lukking er «påkravd» i praksis gjerne overlappe kvarandre. Likevel er det ikkje slik at alle dei aktuelle føresegna i offentleglova inneheld eit slikt vilkår, jamfør til dømes offentleglova § 18. I slike høve har vilkåret om tungtvegande interesser openbart ei sjølvstendig meining.

Dei mest praktiske unntaksgrunnlaga i offentleglova er truleg omsynet til dei økonomiske interessene det offentlege har i forhandlingar (§ 23), omsynet til partsinteressa det offentlege har i sivile søksmål (§ 18), og omsynet til gjennomføringa av lovpålagde kontroll- eller reguleringstiltak (§ 24). Denne oppramsinga er ikkje uttømmende.

Når det folkevalde organet skal vedta lukking etter ny § 31 nr. 5, må det ved protokolleringa av vedtaket både vise til § 31 nr. 5 og den aktuelle føresegna i offentleglova som vernar dei relevante offentlege interessene, til dømes skjerming av forhandlingsposisjonen til det offentlege etter offentleglova § 23.

*Til forslag om ny § 31 a Prosedyreregler mv.*

*Nr. 1* oppgir nærmare kva prosedyrar som må følgjast ved lukking av møte. Debatten om lukking av

eit møte skal haldast i eit lukka møte dersom møteleiaren eller organet det gjeld, krev det. Dette er ei vidareføring av gjeldande rett. Det er også teke inn ei ny føresegn i *andre punktum*, der det blir slått fast at sjølve avrøystinga skal skje i ope møte. Eit organ som har debattert om eit møte skal lukkast, pliktar såleis å opne møtet før avrøystinga skjer.

*Nr. 2* regulerer retten til å gjere opptak eller overføre lyd eller bilete frå opne møte. *Nr. 2* er ei vidareføring av gjeldande rett, men med ein noko endra ordlyd. Føresegna er i realiteten ei forlenging av prinsippet om møteoffentlegheit, ettersom dei omsyna som talar for møteoffentlegheit, også talar for at det bør vere høve til å formidle det som skjer i desse møta. Møteleiaren kan berre nekte å tillate å gjere opptak mv. dersom dette verkar forstyrrende på gjennomføringa av møtet.

*Nr. 3* regulerer møta i kommunerådet. Utgangspunktet er at møta i rådet skal vere lukka. Rådet har likevel høve til å vedta at eit møte skal vere ope. Til liks med andre folkevalde organ er rådet pålagt å lukke møtet når det ligg føre teieplikt fastsett ved lov, eller når det skal handsame ei sak som gjeld tenestlege tilhøve hos ein arbeidstakar.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringar i kommuneloven (møteoffentlegheit).

---

**Vi HARALD**, Noregs Konge,

s t a d f e s t a r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i kommuneloven (møteoffentlegheit) i samsvaret med eit vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer kommuneloven (møteoffentlighet)

#### I

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner skal disse endringane gjerast:

§ 30 nr. 1 skal lyde:

Folkevalgte organer *behandlar sine saker og treffer sine vedtak i møter.*

§ 31 skal lyde:

§ 31 *Møteoffentlighet*

1. *Enhver har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer.*
2. *Et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det foreligger lovbestemt taushetsplikt.*
3. *Et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold.*
4. *Et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte når hensynet til personvern krevjer det.*
5. *Et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte når hensynet til tungtveiende offentlige interesser til-*

*sier det, og det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt offentlig innsyn etter lov 19. mai 2006 nr. 16 (offentleglova) dersom de hadde stått i et dokument.*

Ny § 31 a skal lyde:

§ 31 a *Prosedyreregler mv.*

1. *Hvis møtelederen eller vedkommende organ krevjer det, skal debatten om lukking av et møte holdes i lukket møte. Avstemningen skal skje i åpent møte.*
2. *Møtelederen skal etter anmodning gi tillatelse til å gjøre opptak av eller overføre lyd eller bilde fra åpne møter, såfremt dette ikke virker forstyrrende på gjennomføringen av møtet.*
3. *Kommunerådet eller fylkesrådet bestemmer selv om deres møter skal være åpne, såfremt § 31 ikke er til hinder for åpenhet.*

#### II

Lova gjeld frå den tida Kongen bestemmer.

---



