

Rutine for lukking av møter, føring av møtebok og taushetsplikt for folkevalgte og ansatte

3.7.2019 (2019/534)

Ombudsmannen har undersøkt Brønnøy kommunes reglement for kommunestyret av eget tiltak.

Reglementet går på flere punkter lenger enn kommunelovens bestemmelser om unntak fra hovedregelen om møteoffentlighet. Videre innebærer reglementet en betydelig skranke i de folkevalgtes og de ansattes ytringsfrihet. Ombudsmannen ber kommunen om å endre reglementet på disse punktene. Videre bes kommunen om å merke seg det som fremgår av ombudsmannens tidligere uttalelse om kommunens mangelfulle føring av møtebok ved vurderingen av behovet for å innta regler om dette i reglementet, og at det fortløpende vurderes om det er behov for andre tiltak for at reglene om føring av møtebok overholdes.

Ombudsmannen ber om å bli holdt orientert om kommunens endringer i reglementet.

Sakens bakgrunn

I forbindelse med undersøkelse av en klagesak fikk ombudsmannen tilsendt deler av Brønnøy kommunes reglement for kommunestyret. I reglementet § 7 het det blant annet:

«Møtene er åpne, hvis ikke annet følger av lovbestemt taushetsplikt. Kommunestyret kan vedta å behandle en sak for lukkede dører når hensynet til personvern eller andre tungtveiende private eller offentlige interesser tilsier det. Debatt om dette foregår for lukkede dører, hvis ordstyreren krever det eller kommunestyret vedtar det. Personalsaker skal alltid behandles for lukkede dører. Blir det vedtatt å behandle en sak for lukkede dører, plikter kommunestyrets medlemmer og de tjenestemenn som måtte være tilstede, så langt annet ikke blir vedtatt, å bevare taushet om forhandlingene og om de vedtak som gjøres inntil de hensyn til kommunen eller andre som har bevirket vedtaket om forhandling for lukkede dører, er falt bort.»

Ombudsmannen fant grunn til å undersøke kommunens rutiner av eget tiltak, jf. sivilombudsmannsloven § 5.

Våre undersøkelser

I undersøkelsesbrevet 24. april 2019 herfra stilte vi kommunen spørsmål knyttet til tre forhold:

1. Anser kommunen at de unntakene fra møteoffentlighet som fremgår av reglementets § 7 fullt ut samsvarer med unntaksreglene i kommuneloven § 31 nr. 2-5?
2. Kommunen ble bedt om å vurdere om det er behov for skriftlige rutiner for lukking av møter, herunder føring av møtebok. Kommunen ble også spurt om det var behov for andre tiltak for å påse at saksbehandlingsreglene for lukking av møter følges i fremtiden.
3. Er bestemmelsene i kommunestyrets reglement § 7 om taushetsplikt for kommunestyrets medlemmer og tjenestemenn som er til stede på et kommunestyremøte, i tråd med disse ytringsfrihet og lovbestemt taushetsplikt?

Kommunen svarte i brev 14. mai 2019. På spørsmål 1 om reglementets unntak fra møteoffentlighet skrev kommunen:

«Kommunens reglement sett opp mot § 31 Møteoffentlighet:

Et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det foreligger lovbestemt taushetsplikt

Jamfør kommunens punkt 1

Et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold

Jamfør kommunens punkt 4

Et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte når hensynet til personvern krever det

Jamfør kommunens punkt 2

Et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte når hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier 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

Jamfør kommunens punkt 3

Kommunen er av den oppfatning at reglementet samsvarer godt på punkt 2-4 i loven. Under punkt 5, som er kommunens punkt 3, kunne kommunen sitt reglement vært mer utfyllende. Dette vil bli forbedret ved neste behandling av dette reglementet.»

Til spørsmål 2 skrev kommunen at de «ved fornyelse av reglementet bør omhandle rutiner i forhold til føring av møtebok». Også til spørsmål 3 om taushetsplikt skrev kommunen at endring vil bli «vurdert ved neste behandling av reglementet». Det ble ikke sagt noe om hva det vil være aktuelt å endre ut over at reglementet «burde vært mer utfyllende».

Ombudsmannens syn på saken

1. Unntak fra hovedregelen om møteoffentlighet

Hovedregelen er at folkevalgte organer behandler og avgjør saker i formelle møter og at disse møtene er åpne for allmenheten, jf. kommuneloven § 30 nr. 1 og § 31 nr. 1. Retten til å overvære slike møter er også nedfelt i Grunnloven § 100 femte ledd. Lukking av et møte må ha hjemmel i lov. Dersom det ikke er tilstrekkelig hjemmel i lov, skal møtet gå for åpne dører. Det er derfor viktig at kommunale retningslinjer og rutiner som inneholder unntaksbestemmelser, er i samsvar med unntakshjemlene i loven. Hjemmel for å lukke møter i folkevalgte organer finnes i kommuneloven § 31 nr. 2–5.

I kommunestyrets reglement er det gjort fire unntak fra hovedregelen om møteoffentlighet:

- når det følger av lovbestemt taushetsplikt,
- når hensynet til personvern tilsier det,

- når hensynet til tungtveiende private eller offentlige interesser tilsier det og
- alltid når personalsaker skal behandles.

1.1. Unntak på grunn av lovbestemt taushetsplikt

Ombudsmannen har ingen merknader til det første punktet. Dette tilsvarer kommuneloven § 31 nr. 2.

1.2. Unntak «når hensynet til personvern ... tilsier det»

Kommunen mener dette punktet samsvarer med kommuneloven § 31 nr. 4, som lyder:

«Et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte når hensynet til personvern krever det.»

Ordlyden i denne bestemmelsen ble innstrammet i forbindelse med en lovendring i 2011. For å vedta lukking etter denne bestemmelsen ble det tatt inn et vilkår om at hensynet til personvern «krever» lukking. Med dette mente lovgiver å signalisere at terskelen for å lukke et møte av hensyn til personvern skal være høy, se Prop. 152 L (2009–2010) side 44. I proposisjonen er det også omtalt hvilke momenter kommunen skal vurdere for å avgjøre om bestemmelsens vilkår er oppfylt.

Kommunens reglement åpner for å lukke møter «når hensynet til personvern ... tilsier det». Reglementet er på dette punktet ikke fullt ut i samsvar med kommuneloven § 31 nr. 4. Ombudsmannen ber kommunen om å endre regelverket slik at unntaksbestemmelsen er i samsvar med tilsvarende bestemmelse i kommuneloven.

1.3. Unntak for personalsaker

Kommunen mener reglementet på dette punktet samsvarer med kommuneloven § 31 nr. 3, som lyder:

«Et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold.»

Bestemmelsen er ment å videreføre den tidligere § 31 nr. 3 siste punktum, slik den lød før revisjonen i 2011. Ordlyden var da lik den i kommunens reglement: «Personalsaker skal alltid behandles for lukkede dører». Ombudsmannen har derfor ingen rettslige innvendinger til kommunens reglement på dette punktet.

1.4. Unntak «når hensynet til ... tungtveiende private eller offentlig interesser tilsier det»

Dette punktet i reglementet mener kommunen at samsvarer med kommuneloven § 31 nr. 5, som lyder:

«Et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte når hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier 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.»

Før lovendringen i 2011 var det hjemmel for å lukke møter når tungtveiende private interesser tilsa det i kommuneloven § 31 nr. 3 første punktum. Unntaket var antatt å omfatte blant annet interesser av forretningsmessig karakter o.l., se Prop. 152 L (2009–2010) punkt 6.3.1. Dette unntaket for andre tungtveiende private interesser enn hensynet til personvern, saker om tjenstlige forhold og taushetsbelagt opplysninger ble tatt ut av loven ved endringen i 2011.

I kommunens reglement er det åpnet for å lukke møter «når hensynet til ... tungtveiende private eller offentlige interesser tilsier det». Reglementet går på dette punktet lenger enn unntakshjemmelen i kommuneloven. Ombudsmannen ber derfor kommunen om å endre dette punktet i reglementet.

Slik kommuneloven § 31 nr. 5 lyder, er det to vilkår som begge må være oppfylt for å lukke et møte etter denne hjemmelen. For det første må «tungtveiende offentlige interesser tilsa[...]» lukking. I tillegg må det være hjemmel for å unnta de opplysningene som begrunner lukking etter offentliglova dersom opplysningene hadde stått i et dokument. I kommunens reglement fremgår bare det ene vilkåret. At dette ene vilkåret er oppfylt, er imidlertid ikke tilstrekkelig for å kunne lukke et møte.

I svarbrevet hit har kommunen skrevet at reglementet kunne vært noe mer utfyllende på dette punktet, og at det vil bli endret ved neste revisjon. Ombudsmannen ber kommunen om å endre regelverket slik at begge vilkårene (evt. i form av en henvisning til kommuneloven) fremgår.

2. Behovet for skriftlige rutiner og eventuelt andre tiltak for å sikre at saksbehandlingsreglene ved lukking av møter følges i kommunen

Det følger av kommuneloven § 30 nr. 4 at dersom det treffes avgjørelse om at et møte skal holdes for lukkede dører, skal avgjørelsen føres i møteboken og hjemlene for avgjørelsene skal fremgå. I uttalelse 5. desember 2018 (SOM-2018-1922) kritiserte ombudsmannen Brønnøy kommune for manglende føring av møtebok i forbindelse med lukking av et kommunestyremøte.

Ombudsmannen har merket seg at kommunen vil vurdere å ta inn bestemmelser om føring av møtebok ved revisjon av reglementet. Kommunen bes merke seg det som fremgår i den nevnte uttalelsen ved revisjonen av reglementet.

Det er i svarbrevet hit ikke sagt noe om kommunen mener det er behov for øvrige tiltak for å sikre at saksbehandlingsreglene ved lukking av møter følges i kommunen.

Ombudsmannen legger til grunn at kommunen har en fortløpende vurdering av behovet for slike tiltak.

3. Taushetsplikt for kommunestyrets medlemmer og tjenestemenn som er til stede på et kommunestyremøte

Friheten til å ytre seg er nedfelt i Grunnloven § 100 og blant annet i EMK artikkel 10. Disse bestemmelsene verner også ansatte og politikere i en kommune. Ytringsfriheten begrenses blant annet av lovbestemt taushetsplikt. De alminnelige reglene om taushetsplikt for de som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, fremgår av forvaltningsloven §§ 13 flg. I tillegg er det bestemmelser om taushetsplikt i diverse særlover. At et møte går for lukkede dører medfører ikke i seg selv at de som deltar på møtet får taushetsplikt om det som fremkommer på møtet.

Det er altså bare taushetsbelagte opplysninger de folkevalgte har taushetsplikt om. Øvrige opplysninger som fremkommer i et lukket møte, er ikke underlagt taushetsplikt. Se også Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv om taushetsplikt for folkevalgte, H-2112 punkt 3.3. Kommunen kan ikke i eget reglement innføre taushetsplikt for de folkevalgte som går lenger enn den lovbestemte taushetsplikten. Dette er også spesifisert i departementets rundskriv punkt 5.5 og 5.6.

For tjenestemenn kan ytringsfriheten i tillegg begrenses av lojalitetsplikten til arbeidsgiver. Det skal likevel mye til før lojalitetshensynet utgjør en skranke for ytringsfriheten. Justis- og beredskapsdepartementet har i St.meld. nr. 26 (2003–2004) Om endring av Grunnloven § 100 på side 110 gitt uttrykk for at det som utgangspunkt bare bør være ytringer som påviselig skader eller påviselig kan skade arbeidsgiverens interesser på en unødvendig måte som må anses som illojale. Se for øvrig ombudsmannens uttalelse 22. desember 2015 om offentlige ansattes ytringsfrihet (SOM-2015-940).

I kommunens reglement heter det følgende om folkevalgte og ansattes taushetsplikt ved lukking av møter:

«Blir det vedtatt å behandle en sak for lukkede dører, plikter kommunestyrets medlemmer og de tjenestemenn som måtte være tilstede, så langt annet ikke blir

vedtatt, å bevare taushet om forhandlingene og om de vedtak som gjøres inntil de hensyn til kommunen eller andre som har bevirket vedtaket om forhandling for lukkede dører, er falt bort.»

I svarbrevet hit skrev kommunen at endring av reglementets punkt om taushetsplikt ved lukking av møter vil bli «vurdert ved neste behandling av reglementet». Det ble ikke sagt noe om hva det vil være aktuelt å endre ut over at reglementet «burde vært mer utfyllende».

Kommunens reglement innebærer en betydelig skranke i de folkevalgtes og de ansattes ytringsfrihet, og må endres. Ombudsmannen ber derfor kommunen om å endre reglementet på dette punktet.

Konklusjon

Kommunens reglement for kommunestyret går på flere punkter lenger enn kommunelovens bestemmelser om unntak fra hovedregelen om møteoffentlighet. Videre innebærer reglementet en betydelig skranke i de folkevalgtes og de ansattes ytringsfrihet. Ombudsmannen ber kommunen om å endre reglementet på disse punktene. Videre bes kommunen om å merke seg det som fremgår av uttalelsen 5. desember 2018 (SOM-2018-1922) ved vurderingen av behovet for å innta regler om føring av møtebok i reglementet, og at det fortløpende vurderes om det er behov for andre tiltak for at reglene om føring av møtebok overholdes.

Ombudsmannen ber om å bli holdt orientert om kommunens endringer i reglementet. Det bes om tilbakemelding innen 1. august 2019.

3.7.2019 (2019/534)