



Innst. O. nr. 62

(2008–2009)

Innstilling til Odelstinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Ot.prp. nr. 17 (2008–2009)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endringer i kommuneloven og svalgloven (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner)

Til Odelstinget

1. INNLEDNING

1.1 Sammendrag

1.1.1 *Behovet for å legge til rette for en fortsatt tillitskapende forvaltning i kommuner og fylkeskommuner*

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår i proposisjonen lovendringer som skal legge til rette for en fortsatt tillitskapende forvaltning i kommuner og fylkeskommuner.

Kommunene er berørt av de allmenne, samfunnsmessige utfordringene knyttet til etikk og samfunnsansvar. Departementets arbeid med etikk i kommunesektoren og lovforslagene som fremmes i proposisjonen, har også sin bakgrunn i uheldige enkelthendelser i kommuner de siste årene. Departementet understreker at forslagene i proposisjonen ikke bygger på en forventning om at lovendringer alene kan hindre uheldige hendelser i framtiden, men gjennom hensiktsmessig regelverk kan staten legge til rette for etisk forsvarlig praksis i kommunal virksomhet. Samtidig er det grunn til å understreke at god etisk praksis i kommunal virksomhet er kommunenes eget ansvar.

I august 2006 satte departementet ned en interdepartemental arbeidsgruppe som skulle kartlegge regler av betydning for etiske forhold i kommunesektoren. Arbeidsgruppens rapport ble lagt fram i mars 2007. Denne rapporten var utgangspunktet for hø-

ringsnotatet som proposisjonen bygger på. Departementet mottok 112 realitetsuttalelser.

Departementet inviterte i august 2006 utvalgte eksperter og organisasjoner til å delta i "Forum for etikk i kommunesektoren". Med forumet ble det skapt en møteplass for å dele erfaringer, synspunkter og forslag til tiltak knyttet til etikk i kommunesektoren.

Gjennom de mange aktivitetene i enkeltkommuner og -fylkeskommuner og i regi av KS, blir det etter departementets vurdering tydelig at kommunesektoren er i stand til å ta det ansvaret den har for å arbeide mot misligheter og uetisk atferd.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har varslet at det vil legge fram en stortingsmelding om forvaltningspolitikken som blant annet vil ta opp spørsmål rundt forvaltningens verdigrunnlag. Departementet har også varslet at det vil bli lagt fram en stortingsmelding om offentlige anskaffelser. Begge disse meldingene vil ha relevans for kommunal sektor.

1.1.2 *Problemstillinger i høringsnotatet hvor det ikke fremmes forslag til lovendring i proposisjonen*

Habilitetsbestemmelsen i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e har et unntak som innebærer at ledere og styremedlemmer i offentlig eide selskaper ikke blir inhabile i samme utstrekning som personer med tilsvarende tilknytning til privateide selskaper. Departementet foreslo i høringsnotatet å oppheve unntaket i § 6 første ledd bokstav e for selskaper som er helt ut eid av stat eller kommune. Selv om et flertall i høringen gikk inn for å oppheve unntaket, høstet forslaget også motstand. På bakgrunn av høringen ser departementet behov for å avklare nærmere de praktiske konsekvensene av forslaget om å oppheve unntaket i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e,

særlig knyttet til i hvilke tilfeller inhabilitet vil inntre. Departementet vil derfor ikke fremme noe forslag i denne omgang, men vil komme tilbake til Stortinget på egnet måte på et senere tidspunkt.

Departementet vil også komme tilbake til spørsmålet om revidering av kommunelovens bestemmelser om møteoffentlighet på et senere tidspunkt.

Departementet foreslo i høringsnotatet en mindre endring om at den som reviderer for kommunen skulle gis innsynsrett overfor kommunens private avtaleparter i samme utstrekning som kommunen selv kan kreve innsyn. Forslaget bygget på bestemmelsen i lov om Riksrevisjonen § 12 fjerde ledd. Departementet har ikke funnet å ville følge opp forslaget i høringsnotatet nå fordi det er behov for klarhet med hensyn til hvordan en eventuell innsynsrett skal avgrenses.

I forbindelse med drøftelsen i høringsnotatet av forslaget om strengere habilitetsregler, ba departementet om høringsinstansens syn på hvorvidt det burde innføres valgbarhetsbegrensninger for ordfører og varaordfører til styret i kommunalt eide selskaper. Departementet merker seg at et flertall av høringsuttalelsene gikk imot valgbarhetsbegrensninger. Etter departementets vurdering kan rolleklarhet oppnås på andre måter enn ved innføring av valgbarhetsbegrensninger. Departementet vil dermed ikke foreslå de nevnte valgbarhetsbegrensningene.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Tore Hagebakken, Saera Khan, Inger Løite, Tom Strømstad Olsen og Arild Stokkan-Grande, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Åge Starheim og Ib Thomsen, fra Høyre, Bent Høie og Torbjørn Røe Isaksen, fra Sosialistisk Venstreparti, Rolf Reikvam, fra Kristelig Folkeparti, Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Anna Ceselie Brustad Moe, og fra Venstre, Vera Lysklætt, viser til at Regjeringen i Ot.prp. nr. 17 (2008–2009) foreslår lovendringer som skal legge til rette for en fortsatt tillitskapende forvaltning i kommuner og fylkeskommuner. Komiteen vil peke på at regjering og storting har et ansvar for at regelverket inneholder nødvendige og hensiktsmessige reguleringer. Samtidig må det understrekes at kommunene selv har et ansvar for god etisk praksis i sin virksomhet. Komiteen har merket seg at en undersøkelse viser at nesten 3 av 4 kommuner har etiske retningslinjer for sin virksomhet og at 15 av 17 fylkeskommuner som svarte på undersøkelsen har slike retningslinjer.

Komiteen støtter Regjeringens vurderinger rundt habilitetsregler for ledere og styremedlemmer i

kommunalt eide selskaper og valgbarhet til styret i kommunalt eide selskaper.

Komiteen viser til at det ble avholdt komitéhøring i saken 4. februar 2009.

2. EN TILLITSKAPENDE KOMMUNAL FORVALTNING (FORMÅLSBESTEMMELSEN I KOMMUNELOVEN)

2.1 Sammendrag

Formålsparagrafen, § 1, i kommuneloven framhever de sentrale prinsippene som det lokale folkestyret bygger på: hensynet til lokaldemokrati og til en rasjonell og effektiv drift innenfor rammen av det nasjonale fellesskap. Bestemmelsen gjenspeiler imidlertid ikke den selvsagte forutsetning at kommuneloven skal legge til rette for at den kommunale forvaltningen av fellesinteressene skal være tillitskapende og ha en høy etisk standard.

Departementet viser til støtten i høringen og fremmer forslag om at hensynet til en tillitskapende kommunal forvaltning tas inn i formålsbestemmelsen i kommuneloven. For den enkelte folkevalgte og ansatte vil endringen i formålsbestemmelsen synliggjøre at det kreves at de i sine avgjørelser og handlinger skal ta hensyn til et sett normer, formål og verdier som bidrar til virksomhetens objektivitet og uavhengighet.

En endring av formålsparagrafen i kommuneloven er selvsagt ikke i seg selv tilstrekkelig til faktisk å sikre en høy etisk standard i kommunene. Departementet understreker at kommunene har et lokalt ansvar for å sørge for at folkevalgte og ansatte er bevisste på og utvikler et godt skjønn for håndtering av etiske problemstillinger. Det er derfor viktig at kommunene arbeider kontinuerlig med bevisstgjøring og holdningsskapende arbeid.

Det vises til lovforslaget § 1 første ledd annet punktum.

2.2 Komiteens merknader

Komiteen mener hensynet til en tillitskapende forvaltning skal tas inn i formålsbestemmelsen i kommuneloven og støtter derfor Regjeringens vurderinger og forslag.

3. REDEGJØRELSESKRAV I ÅRSBERETNINGEN

3.1 Sammendrag

Departementet foreslår at kommunene skal rapportere i årsberetningen for planlagte og gjennomførte tiltak for å sikre høy etisk standard i virksomheten. Forslaget om en redegjørelsesplikt knyttet til årsberetningen vil kunne bidra til en skjerpet og mer sys-

tematisk oppmerksomhet rundt de etiske forholdene i kommuner og fylkeskommuner. Det er et mål at redegjørelsesplikten for tiltak som er iverksatt for å sikre en høy etisk standard, skal bidra til at kommunene og fylkeskommunene jevnlig vier oppmerksomhet til og reflekterer rundt etiske problemstillinger. Det er videre et mål at rapporteringsplikten skal bidra til at kommunene og fylkeskommunene initierer konkrete tiltak for å heve den etiske standarden.

Det vises til lovforslaget § 48 nr. 5 nytt annet punktum.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Regjeringen foreslår at kommunene skal rapportere i årsberetningen for planlagte og gjennomførte tiltak for å sikre høy etisk standard i virksomheten. Komiteen støtter Regjeringens vurderinger og forslag.

4. OM EGENKONTROLLEN I KOMMUNENE

4.1 Sammendrag

I proposisjonen gjøres det rede for egenkontrollen i kommunene. Denne kontroll- og tilsynsvirksomheten er viktig for å forebygge og avdekke misligheter og uheldige forhold i kommunesektoren. God egenkontroll i kommunene er viktig, ikke bare for innbyggernes tillit til kommunen, men også for å sikre effektiv og riktig bruk av ressursene. Det er derfor av stor betydning at regelverket legger til rette for effektive kontrollordninger. I proposisjonen blir det gitt en kort oversikt over reglene om kontrollutvalg, revisjon og internkontroll, og spørsmål om kontrollutvalgets og revisors uavhengighet drøftes.

Departementet mener at forvaltningsrevisjon er et velegnet verktøy for kommunene i deres egen utvikling av tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse, planlegging, intern styring mv. Hvilke sektorer og spørsmål som skal være gjenstand for forvaltningsrevisjon og hvor store ressurser som skal prioriteres til formålet, vil det være opp til kommunestyret og fylkestinget å bestemme i budsjettssammenheng og i planen for forvaltningsrevisjon.

Administrasjonssjefens internkontroll er en helt sentral del av egenkontrollen i kommunene. Gode rutiner og systemer for dette er nødvendig. Departementet mener at dette i utgangspunktet er et område som ikke egner seg godt for ytterligere lovregulering, og at kommuneloven § 23 nr. 2 gir muligheter til å finne gode løsninger lokalt.

Den rolle- og oppgavefordeling som lovendringene fra 2004 la opp til mellom kontrollutvalg, revisjon, administrasjon og kontrollutvalgssekretariat, bør etter departementets syn ligge fast. Siden kommunene har tilpasset seg disse reglene, bør det fore-

ligge tungtveiende grunner, for eksempel klare forskningsbaserte funn, før det er aktuelt å endre reglene. Det foreligger etter departementets vurdering ikke grunnlag for å vurdere grunnleggende endringer nå.

For å få fram forslag til tiltak og veiledningsmaterieell som kan bidra til å styrke egenkontrollen i kommunene og fylkeskommunene, har departementet satt ned en arbeidsgruppe som skal foreslå tiltak lokalt og nasjonalt for å styrke egenkontrollen i kommunene og fylkeskommunene.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Kommunal- og regionaldepartementet ga Nordlandsforskning i oppdrag å foreta en kartlegging av kommunale kontrollutvalgs uavhengighet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, peker på at rapporten ikke gir grunnlag for å si at kontrollutvalgets uavhengighet oppfattes som svak. Samtidig er det viktig å presisere at rapporten peker på at det ikke er slik at det er fravær av utfordringer knyttet til kontrollutvalg og uavhengighet.

Flertallet har merket seg at departementet har satt ned en arbeidsgruppe som skal få fram forslag til tiltak og veiledningsmaterieell som kan bidra til å styrke egenkontrollen i kommunene og fylkeskommunene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener det er behov for å styrke kontrollutvalgets uavhengighet og viser til Dokument nr. 8:4 (2008–2009).

5. AVGJØRELSER OM MØTEOFFENTLIGHET OG HABILITET (LOVLIGHETSKONTROLL)

5.1 Sammendrag

5.1.1 Innledning

Kommunelovens regler om møteoffentlighet gir allmennheten anledning til å være til stede når folkevalgte organer har møte. At innbyggerne kan observere sine folkevalgte i åpne møter, stimulerer interessen for lokalpolitikk og gir grunnlag for tillit og legitimitet til lokaldemokratiet. Åpne møter gir også en mulighet for at allmennheten kan føre kontroll med lokale myndigheter. Hensynet til åpenhet må avveies mot hensynet til blant annet personvern, og kommunelovens regler om åpne og lukkede møter bygger på en avveiging av disse ulike hensynene.

5.1.2 Protokollering av hjemmelsgrunnlag for avgjørelser om at møter skal holdes for lukkede dører og om inhabilitet

Det følger av kommuneloven § 30 nr. 3 at det skal føres møtebok over forhandlingene i alle folkevalgte organer. Når et organ har truffet en avgjørelse om at et møte skal holdes for lukkede dører eller om inhabilitet, er dette en avgjørelse som framtrer som selvstendig og derfor bør skrives inn i møteboken. Departementet mener at det også bør være et krav at møteboken skal angi hvilken bestemmelse som er tatt i bruk, og foreslår at det tas inn et nytt nr. 4 i kommuneloven § 30 om at det ved slike avgjørelser skal protokollføres hvilken lovbestemmelse avgjørelsen bygger på.

Dette vil være med på å sikre at disse spørsmålene blir behandlet på en forsvarlig måte ved å bidra til en regelorientert saksbehandling og kan også være nyttig av hensyn til klarhet og kontroll.

5.1.3 Lovlighetskontroll av avgjørelser om at møter skal holdes for åpne eller lukkede dører og om habilitet

Departementet viser til at lovlighetskontroll er et sterkt statlig styringsvirkemiddel overfor kommunene og fylkeskommunene. Lovlighetskontroll er ment som et middel til å få avklart rettslig tvil uten å måtte gå til domstolene.

Fylkesmennene foretok i 2007 lovlighetskontroll i 97 saker.

Departementet foreslår å ta inn et tillegg i kommuneloven § 59 nr. 1 om særskilt lovlighetskontroll av avgjørelser om at møter skal holdes for lukkede dører.

Det forhold at en avgjørelse om å lukke dørene bringes inn for lovlighetskontroll, kan ikke føre til at den videre saksbehandlingen stopper. Et slikt system ville gjøre det mulig å trenere saksbehandlingen.

Det følger av ordlyden i kommuneloven § 31 at folkevalgte organer som hovedregel er pålagt en plikt til å holde møter for åpne dører. Etter departementets vurdering taler dette for at grunnlaget for innskrenkninger i allmennhetens adgang til å være tilstede, bør kunne prøves.

Departementet foreslår på samme bakgrunn å ta inn et tillegg i kommuneloven § 59 nr. 1 om særskilt lovlighetskontroll av avgjørelser om habilitet. Habilitet står helt sentralt i utøvelsen av god forvaltnings-skikk. Habilitetsreglene skal sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsen og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres upartiskhet og troverdighet.

Departementet viser til at disse forslagene i høringen fikk støtte av et stort flertall av dem som uttalte seg om dem.

Departementet legger vekt på at lovlighetskontroll kan føre til læring utover den aktuelle saken. Departementet mener at det er viktig at folkevalgte kjenner til reglene om når møter kan lukkes for allmennheten og aktivt går inn for å lære av fylkesmannens lovforståelse i lovlighetskontrollsaker, både i saker som angår egen kommune og avgjørelser som gjelder praksis i andre kommuner.

Departementet legger også vekt på at vissheten om at det kan finne sted en overprøving i seg selv kan ha en normerende effekt.

5.1.4 Presisering vedrørende oppsettende virkning

Dersom en lovlighetskontroll av en avgjørelse om at et møte skal holdes for lukkede dører og om habilitet gis oppsettende virkning, vil dette kunne være uheldig for kontinuiteten i saksbehandlingen.

Departementet foreslår derfor en klarere formulering av kommuneloven § 59 nr. 3, slik at det kommer tydelig fram i lovteksten at krav om lovlighetskontroll ikke medfører at den aktuelle avgjørelsen gis utsatt iverksetting, med mindre det organ som har truffet avgjørelsen, kommunalt eller fylkeskommunalt organ overordnet dette eller departementet, fatter slik avgjørelse.

5.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Regjeringen foreslår at ved avgjørelser om at møter skal holdes for lukkede dører og om habilitet, skal det protokollføres hvilken lovbestemmelse avgjørelsen bygger på. Komiteen støtter forslaget.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, vil peke på at kommuneloven § 31 angir at som hovedregel er folkevalgte organer pålagt en plikt til å holde møter for åpne dører. Flertallet viser videre til at departementet tolker kommuneloven § 59 slik at lovlighetskontroll bare gjelder realitetsavgjørelser i saker, og at prosessledende avgjørelser ikke i seg selv er gjenstand for lovlighetskontroll. Flertallet støtter vurderingen om at fylkesmannen kan nøye seg med å se på gyldigheten av en avgjørelse om at et møte skal holdes for lukkede dører, i stedet for å vurdere hele sakskomplekset når det ikke er stilt spørsmål ved realitetsvedtaket. Flertallet er enig i at dette også må gjelde avgjørelser om habilitet.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at proposisjonen drøfter spørsmå-

let om lukking av møter. Det foreslås endring slik at hjemmelsgrunnlaget for lukking blir presisert i § 30 nytt nr. 4. Dette flertallet er enig i dette.

Dette flertallet viser til at hovedregelen er at møter i folkevalgte organer holdes for åpne dører. Dette flertallet vil understreke at allmennhetens adgang til møter i folkevalgte organer er grunnlaget for et levende demokrati og nødvendig for at rettssikkerheten ivaretas. Lukking av møter skal være en unntaksordning, noe som også framgår av § 31 som åpner for at møter i spesielle tilfeller kan lukkes. Dette flertallet mener det er behov for at det materielle grunnlag for lukking må presiseres i selve loven. For å sikre en mest mulig enhetlig praksis og for å skape større klarhet, ber dette flertallet Regjeringen legge fram forslag til endring av § 31. Dette flertallet viser til at spørsmålet om presisering av § 31 flere ganger er utredet, senest av offentlighetsutvalget, jf. NOU 2003:30.

Dette flertallet viser til at offentlighetsloven regulerer offentlighetens tilgang til saker som omfatter personsensitive opplysninger.

Dette flertallet mener også at votering om lukking av møter bør skje for åpne dører. Å lovfeste at vedtaket protokolleres er formelt viktig sjøl om rettspraksis tilsier at dette skal skje.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre og Venstre er misfornøyde med at Regjeringen ikke har klart å fremme et forslag om møteoffentlighet, men heller velger å skyve dette ut til et senere tidspunkt. Disse medlemmer mener Regjeringen burde tatt standpunkt i proposisjonen, slik at forslag kunne ha blitt behandlet nå. Disse medlemmer ber Regjeringen om å foreta den endelige utredningen av dette, og legge frem en sak for Stortinget raskt.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre finner det betenkelig at prinsippet om meroffentlighet ikke synes å bli fulgt opp i endringene i kommuneloven. Offentlighetslovutvalgets innstilling i NOU 2003:30 som tar til orde for en kodifisering av gjeldende rett er ikke fulgt opp i senere lovrevisjoner, men henvises stadig til nye utredninger. Det er disse medlemmers syn at tiden er overmoden for en implementering av det opprinnelige utkast til lovtekst fra 1996–1997 og vil foreslå å endre § 31 nr. 3.

Selv om rettstilstanden etter all formodning allerede i dag tilsier at vedtak om lukkede møter skal protokolleres er det disse medlemmers syn at dette bør kodifiseres i kommuneloven slik at der ikke er tvil om dette blant praktikere som kun forholder seg til lovteksten i sin tolkning av kommuneloven. Tidvis vil et marginalt flertall bruke sin makt til å lukke mø-

ter uten at dette synes godt forankret i gjeldende rett. Det er disse medlemmers syn at man skal innrømme mindretallsrettigheter til å motsette seg lukking, dette av hensynet til tilliten til politiske prosesser og beslutninger.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"§ 31 nr. 3 skal lyde:

I saker hvor hensynet til opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt gjør det nødvendig, skal behandlingen i folkevalgte organer skje for lukkede dører. Et folkevalgt organ kan, når det er nødvendig av hensyn til personvern eller andre tungtveiende private og offentlige interesser, gjøre vedtak om at saken skal behandles for lukkede dører. Som tungtveiende offentlige interesser kan regnes hensynet til rikets sikkerhet, hensynet til det offentliges økonomiske interesser i forhandlinger med private, hensynet til det offentliges partsinteresse i sivile søksmål, hensynet til gjennomføring av lovpålagte kontroll- og straffetiltak og hensynet til vern av forvaltningens kilder. Votering over forslag om å lukke dørene skjer for åpne dører. Vedtak om å lukke dørene krever minst tre firedels flertall blant de møtende representanter. Personalsaker skal alltid behandles for lukkede dører."

Komiteens medlem fra Venstre mener det nå er på tide å gjennomføre endringer i kommunelovens § 31 nr. 3. Hovedregelen i kommuneloven er at møter i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner er åpne. Adgangen til å gjøre unntak fra hovedregelen fremgår av lovens § 31 nr. 3, som er gitt en vid og til dels upresis utforming. Det har lenge vært bred enighet om behovet for en ny utforming av unntaksbestemmelsen. Dagens ordlyd skaper usikkerhet og uklarhet og fører også til at møter lukkes i større grad enn hva som var intensjonen med bestemmelsen. Dette medlem ønsker å klargjøre bestemmelsen, slik at den anvendes i tråd med det som var formålet. Også departementet har innsett dette behovet. Spørsmålet har vært gjenstand for utredning og fullstendig høringsrunde i 2005, men ble lagt til side i det endelige lovforslaget i Ot.prp. nr. 96 (2005–2006) med den begrunnelse at man måtte vente på den nye offentlighetsloven. Denne ble vedtatt i Stortinget i juni 2006. I den pågående lovrevisjonen heter det fortsatt at departementet "på et senere tidspunkt" vil komme tilbake til en gjennomgang av reglene om møteoffentlighet.

Dette medlem mener dette spørsmålet er tilstrekkelig utredet, gjennom tidligere høringsrunder.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

"§ 31 nr. 3 skal lyde:

Et folkevalgt organ kan, når det er nødvendig av hensyn til personvern eller andre tungtveiende private og offentlige interesser, gjøre vedtak om at saken skal behandles for lukkede dører. Som tungtveiende offentlige interesser kan regnes hensynet til rikets sikkerhet, hensynet til det offentliges økonomiske interesser i forhandlinger med private, hensynet til det offentliges partsinteresse i sivile søksmål, hensynet til gjennomføring av lovpålagte kontroll- og straffetiltak og hensynet til vern av forvaltningens kilder. Votering over forslag om å lukke dørene skjer for åpne dører. Vedtak om å lukke dørene krever minst to tredjedels flertall blant de møtende representanter. Personalsaker skal alltid behandles for lukkede dører."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet finner det betenkelig at kun medlemmer av det folkevalgte organet og parter i saken kan kreve lukningsvedtak brakt inn for departementet for lovlighetskontroll. Det følger av Grunnloven § 100 femte ledd at hovedregelen skal være åpne møter. Videre følger det at allmennheten har krav på innsyn med mindre tungtveiende grunner som er lovfestet tilsier det motsatte. Det er disse medlemmers syn at man må innrømme også allmennheten rett til å få gjennomført lovlighetskontroll ut i fra enhver rimelig fortolkning av Grunnloven § 100.

Komiteens medlem fra Venstre beklager at allmennheten ikke er gitt klageadgang på at retten til møteoffentlighet ikke oppfylles. Adgangen til å overvære møter i folkevalgte organer er en grunnlovfestet rett for allmennheten – etter revisjonen av Grunnloven § 100 i 2004. Det finnes mange eksempler på at fylkesmennene har vegret seg for å behandle klager fra presse eller publikum på manglende møteoffentlighet, og hvor Sivilombudsmannen har måttet påpeke og rette opp åpenbare lovbrudd fra de folkevalgtes side. At departementet ønsker en klageadgang for de folkevalgte er vel og bra. Men møteoffentligheten er ikke til for de folkevalgte. Den er til for folket. Da må også allmennheten gis adgang til å få prøvet lovligheten av slike vedtak.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Venstre fremmer følgende forslag:

"§ 59 nr. 1 skal lyde:

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 vedtak om habilitet. Lukking av møter, jf. § 31, kan påklages av enhver."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at kommuneloven § 77 som regulerer møteordningen for Kontrollutvalget, fastsetter at møtene holdes for lukkede dører med mindre utvalget sjøl bestemmer noe annet. Hovedregelen for kommunale organer er at møtene holdes for åpne dører, men at de unntaksvis kan lukkes. For Kontrollutvalget gjelder det omvendte prinsipp, nemlig at utvalgets møter holdes for lukkede dører. Flertallet viser til at Regjeringen har nedsatt en arbeidsgruppe som skal gjennomgå kontrollutvalgets funksjon og arbeidsform.

Flertallet mener at hovedprinsippet om åpne møter i den kommunale forvaltning også skal gjelde for Kontrollutvalget. Flertallet ber Regjeringen sørge for at hovedprinsippet om åpne møter blir utredet av den nedsatte arbeidsgruppen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre finner det svært betenkelig å opprettholde, som hovedregel, lukkede møter for kontrollutvalgene. Ut ifra prinsippet om meroffentlighet i forvaltningen synes det lite gjennomtenkt som hovedregel å lukke møtene i de organer hvis oppgave også er å føre tilsyn med at forvaltningen opptrer i tråd med intensjonene om god forvaltningsskikk. Disse medlemmer vil med bakgrunn i dette endre rettstilstanden slik at også kontrollutvalgene som utgangspunkt skal la møtene gå for åpne dører og at de kun kan lukkes der særskilte grunner tilsier det.

Disse medlemmer vil derfor foreslå å endre § 77 nr. 8:

"§ 77 nr. 8 skal lyde:

Reglene om åpne dører i folkevalgte organer, jf. § 31 nr. 1-3, gjelder tilsvarende for kontrollutvalget."

6. VALGBARHET TIL STYRET I KOMMUNALE FORETAK

6.1 Sammen drag

Kommunale foretak er en del av kommunen som er organisert med eget styre. De står under kommunestyrets instruksjonsmyndighet, men ikke administrasjonssjefens. Kommunale foretak har en viss grad av selvstendighet, men regnes som en del av kommunen og er ikke selvstendige rettssubjekter.

Administrasjonssjefen har innenfor myndighetsområdet til styret i kommunale foretak, ikke instruksjons- eller omgjøringssmyndighet overfor foretakets

daglige leder, jf. § 72 nr. 1. Dette innebærer et unntak fra hovedregelen om administrasjonssjefen som øverste leder for den kommunale administrasjonen, jf. § 23 nr. 1. Administrasjonssjefen kan imidlertid instruere foretakets ledelse om at iverksettelsen av en sak skal utsettes til kommunestyret eller fylkestinget har behandlet saken, jf. § 72 nr. 1 annet punktum.

Administrasjonssjefens fullmakt til å instruere om utsatt iverksettelse, jf. § 72 nr. 1 annet punktum, er en konsekvens av at foretakets ledelse er underlagt kommunestyret. Administrasjonssjefen har et ansvar som leder for kommunens administrasjon som tilsier at hun eller han bør ha anledning til å melde fra dersom en beslutning i foretaket tegner til å få slike konsekvenser for kommunens øvrige virksomhet at saken bør forelegges kommunestyret.

Departementet vurderer det slik at administrasjonssjefen ikke kan ivareta denne oppgaven på samme uavhengige måte hvis hun eller han sitter i styret for foretaket. Dette taler for at administrasjonssjefen ikke bør være valgbar til styret i kommunale foretak. Av samme grunn foreslår departementet at også administrasjonssjefens stedfortreder og medlemmer av kommune- og fylkesråd ikke skal være valgbar til styret i kommunale foretak.

Departementet merker seg at forslaget har fått støtte i høringen.

Det vises til lovforslaget § 65 nr. 2.

6.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader og støtter Regjeringens vurderinger og forslag.

7. SUSPENSJON AV FOLKEVALGTE

7.1 Sammendrag

Medlemmer av kommunale og fylkeskommunale organer har både rett og plikt til å sitte i sine verv. De kan ikke fjernes fra vervet mot sin vilje, med mindre de blir fradømt vervet eller det foreligger særskilt hjemmel for suspensjon.

Bestemmelsene i kommuneloven om suspensjon er gitt fordi det vil kunne virke støtende at en person som er under etterforskning for visse typer forhold knyttet til utøvelsen av verv, samtidig kan utøve vervet som folkevalgt. Det samme hensynet gjør seg gjeldende ved handlinger som er staffbare etter straffeloven kapittel 10. Staffebestemmelsene rammer forhold som kjøp og salg av stemmer, uberettiget valgdeltakelse og etterfølgende påvirkning av valgresultatet, jf. også §§ 151 til 154 i straffeloven av 2005 (ikke i kraft). Slik kommuneloven er i dag kan en risikere at personer som er tiltalt eller siktet for valgfusk kan utøve verv som folkevalgt, selv om valgfusk kan være årsaken til at vedkommende er valgt. De-

partementet mener dette vil kunne bidra til å svekke tilliten til valgordningen og demokratiet.

Departementet foreslår derfor at kommuneloven § 15 nr. 3 gis et tillegg slik at siktelse eller tiltale etter straffeloven kapittel 10 kan danne grunnlag for suspensjon av folkevalgte. Det er et vilkår for suspensjon fra et verv at vedkommende person faktisk innehar vervet.

Ingen høringsuttalelser går imot forslaget.

7.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader og støtter Regjeringens vurderinger og forslag.

8. ENDRINGER I SVALBARDLOVEN

8.1 Sammendrag

I utgangspunktet bør de samme prinsippene gjelde for Longyearbyen lokalstyre som for kommunene med mindre det er spesielle grunner som tilsier noe annet. Kommuneloven § 1 har sin parallell i svalbardloven § 29, og departementet foreslår en endring som innebærer at det gjøres en tilsvarende tilføyelse i svalbardloven § 29 som i kommuneloven § 1.

8.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader og støtter Regjeringens vurderinger og forslag.

9. OPPRETNING AV FEIL OG ANDRE MINDRE ENDRINGER I KOMMUNELOVEN

9.1 Sammendrag

Forslagene har ikke vært på høring, men høring antas å være unødvendig siden endringene utelukkende er av teknisk karakter.

Forslaget om endring av § 8 nr. 2 innebærer at lovreglene om valg av formannskap/fylkesutvalg harmoniseres med reglene om valg av andre kommunale/fylkeskommunale folkevalgte organer.

Forslaget om endring av § 14 nr. 1 bokstav a innebærer en presisering av lovteksten, og er i samsvar med gjeldende rett.

Forslaget om å oppheve § 16 nr. 2 innebærer en opprydding i lovteksten. Den bestemmelsen som foreslås opphevet er uten reell betydning i dag.

Forslaget om endring av § 19 nr. 4 går ut på at reglene om kjønnsmessig balanse ved avtalevalg av folkevalgte organer skal legges til grunn ved valg av kommuneråd/fylkesråd. Dette innebærer en videreføring av de prinsippene som tidligere har regulert disse valgene.

Forslaget om endring av § 37 nr. 1 innebærer ingen realitetsendring i gjeldende rett, men er en presisering og klargjøring av regelverket.

9.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader og støtter Regjeringens vurderinger og forslag.

10. DEPARTEMENTETS OPPFØLGING AV FORSLAG SOM IKKE KREVER ENDRING I LOV

10.1 Sammendrag

Departementet foreslo i høringsnotatet at det skulle gis regler i forskrift som regulerer hvem som fastsetter godtgjøringen til styremedlemmer i kommunale foretak og interkommunale selskaper.

Departementet foreslo også i høringsnotatet at regnskapet for kommunale foretak og interkommunale selskaper i note til regnskapet skal opplyse om ytelser og lån til de enkelte ledende ansatte og medlemmer av styret, jf. regnskapsloven §§ 7-31, 7-31b og 7-32. Det ble foreslått at kravet skulle framgå av forskrift og skulle omfatte alle kommunale foretak og interkommunale selskaper uavhengig av hvilket regnskapsprinsipp som følges.

I høringsnotatet drøftet departementet forholdet mellom den alminnelige godtgjøringen til folkevalgte etter kommuneloven § 42 og honorarer som folkevalgte mottar for styreverv de er oppnevnt til i egenkap av folkevalgte. Etter departementets syn bør det foreligge et åpenbart behov før slike styrehonorarer blir tatt i betraktning ved fastsettelsen av godtgjøringen til folkevalgte etter kommuneloven § 42.

Ingen av høringsinstansene uttalte seg mot forslagene til forskriftsendringer, og departementet tar sikte på en snarlig oppfølging på dette punktet.

10.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader og støtter Regjeringens vurderinger og forslag.

11. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

11.1 Sammendrag

Lovforslagene antas samlet sett ikke å ha økonomiske og administrative konsekvenser av betydning.

11.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader og støtter Regjeringens vurderinger.

12. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre:

Forslag 1

§ 77 nr. 8 skal lyde:

Reglene om åpne dører i folkevalgte organer, jf. § 31 nr. 1-3, gjelder tilsvarende for kontrollutvalget.

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 2

§ 31 nr. 3 skal lyde:

I saker hvor hensynet til opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt gjør det nødvendig, skal behandlingen i folkevalgte organer skje for lukkede dører. Et folkevalgt organ kan, når det er nødvendig av hensyn til personvern eller andre tungtveiende private og offentlige interesser, gjøre vedtak om at saken skal behandles for lukkede dører. Som tungtveiende offentlige interesser kan regnes hensynet til rikets sikkerhet, hensynet til det offentliges økonomiske interesser i forhandlinger med private, hensynet til det offentliges partsinteresse i sivile søksmål, hensynet til gjennomføring av lovpålagte kontroll- og straffetiltak og hensynet til vern av forvaltningens kilder. Votering over forslag om å lukke dørene skjer for åpne dører. Vedtak om å lukke dørene krever minst tre firedels flertall blant de møtende representanter. Personalsaker skal alltid behandles for lukkede dører.

Forslag fra Fremskrittspartiet og Venstre:

Forslag 3

§ 59 nr. 1 skal lyde:

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 vedtak om habilitet. Lukking av møter, jf. § 31, kan påklages av enhver.

Forslag fra Venstre:

Forslag 4

§ 31 nr. 3 skal lyde:

Et folkevalgt organ kan, når det er nødvendig av hensyn til personvern eller andre tungtveiende private og offentlige interesser, gjøre vedtak om at saken skal behandles for lukkede dører. Som tungtveiende offentlige interesser kan regnes hensynet til rikets sikkerhet, hensynet til det offentliges økonomiske interesser i forhandlinger med private, hensynet til det offentliges partsinteresse i sivile søksmål, hensynet til gjennomføring av lovpålagte kontroll- og straffe-

tiltak og hensynet til vern av forvaltningens kilder. Votering over forslag om å lukke dørene skjer for åpne dører. Vedtak om å lukke dørene krever minst to tredjedels flertall blant de møtende representanter. Personalsaker skal alltid behandles for lukkede dører.

13. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til sine merknader og til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner)

I

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjøres følgende endringer:

§ 1 første ledd annet punktum skal lyde:

Loven skal også legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.

§ 8 nr. 2 annet punktum skal lyde:

Valget holdes som forholdsvalg når minst ett medlem krever det, og ellers som *avtalevalg*.

§ 14 nr. 1 bokstav a første ledd første punktum skal lyde:

Valgbar og pliktig til å ta imot valg er den som har stemmerett ved valg til kommunestyre og fylkesting, og som *når valget finner sted* står innført i folkerregisteret som bosatt i vedkommende kommune eller i en av kommunene i fylket.

§ 15 nr. 3 skal lyde:

3. Dersom det blir utferdiget siktelse eller reist tiltale mot en folkevalgt for et straffbart forhold som nevnt i *straffeloven kapittel 10, 11, 24, 25, 26, 33 eller 40*, og forholdet ifølge siktelsen eller tiltalen knytter seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen eller fylkeskommunen, kan kommunestyret eller fylkestinget selv vedta å suspendere vedkommende fra vervet inntil saken er rettskraftig avgjort. *For forhold som nevnt i straffeloven kapittel 10 gjelder ikke vilkåret om at siktelsen eller tiltalen skal knytte seg til utøving av verv eller tjeneste for kommunen eller fylkeskommunen.*

§ 16 nr. 2 tredje punktum oppheves.

§ 19 nr. 4 nytt andre punktum skal lyde:

Bestemmelsene om kjønnsmessig balanse i § 38 a nr. 3 første og andre punktum gjelder tilsvarende.

§ 19 nr. 4 nåværende andre til sjetten punktum blir tredje til sjuende punktum.

Overskriften i § 30 skal lyde:

§ 30. Møteprinsippet. *Møtebok*

§ 30 nytt nr. 4 skal lyde:

4. *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 inhabil.*

§ 37 nr. 1 første punktum skal lyde:

Ved valgoppgjøret fordeles medlemsplassene på listene i forhold til *det antall stemmesedler hver liste har fått*, ved bruk av delingstall 1, 2, 3, 4 osv.

§ 48 nr. 5 nytt annet punktum skal lyde:

Det skal også redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard i virksomheten.

Nåværende andre og tredje punktum blir tredje og fjerde punktum.

§ 59 nr. 1 og 3 skal lyde:

1. 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.*
3. *Krav om lovlighetskontroll medfører ikke at iverksettelsen av den påklagede avgjørelsen utsettes med mindre det organ som har truffet avgjørelsen, kommunalt eller fylkeskommunalt organ overordnet dette eller departementet fatter slikt vedtak.*

§ 65 nr. 2 skal lyde:

2. Daglig leder, medlem av kommuneråd, medlem av fylkesråd eller administrasjonssjef eller dennes stedfortreder kan ikke være medlem av styret.

II

I lov 17. juni 1925 nr. 11 om Svalbard skal § 29 første ledd nytt annet punktum lyde:

Bestemmelsene i dette kapitlet skal også legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 1. april 2009

Tore Hagebakken

leder

Tom Strømstad Olsen

ordfører

