

Lukket møte er ikke hjemmel for å holde dokumenter hemmelig

Kommunal Rapport 06.03.2023 Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen.

Lønna til kommunedirektøren blir diskutert bak lukkede dører, og det finnes ikke saksdokumenter. Er dette lovlig?

SPØRSMÅL: I en kommune er det satt ned et eget forhandlingsutvalg som diskuterer lønnen til kommunedirektøren. Det består av ordfører, varaordfører og ett medlem fra opposisjonen.

Møtene de har i forhandlingsutvalget, føres ikke inn i kalenderen, og det føres ikke noe referat fra dem.

I tillegg til å diskutere seg imellom hvordan lønnen til kommunedirektøren skal være, har de også medarbeidersamtaler med direktøren. Heller ikke disse møtene er ført inn i kalenderen eller dokumentert i noen slags form.

Resultatene fra samtalene med direktør og mellom utvalgsmedlemmene legges fram muntlig i møter i formannskapet, hvor det foreslås justeringer i målsettinger og lønn for direktøren.

Saken er unntatt offentlighet under henvisning til offentleglova § 23 første ledd, og det foreligger ingen dokumenter knyttet til den.

På bakgrunn av innspillene drøfter formannskapet saken og fatter vedtak om eventuell lønnsjustering for kommunedirektøren. Er dette en lovlig fremgangsmåte?

SVAR: I [kommuneloven § 13](#) er det bestemt at «kommunestyret selv» tilsetter kommunedirektøren. «Selv» betyr at dette kan ikke delegeres til andre organer. Ved tilsetningsvedtaket fastsettes også lønn og arbeidsvilkår. Senere vedtak om dette er en endring av kommunestyrets vedtak, og kan da bare gjøres ved nytt vedtak der. Dette kan derfor ikke delegeres til formannskapet, men må skje ved vedtak av kommunestyret selv.

Ansvar for å forberede en slik sak før den legges fram for kommunestyret, ligger hos ordføreren. Ordføreren skal etter [kommunelovens § 11–3](#) sette opp saklisten til møtet og har da ansvaret for å vurdere om saken er godt nok forberedt før det.

I andre sammenhenger betyr det å påse at administrasjonen har sørget for at saken «er forsvarlig utredet», men når tema er kommunedirektørens tilsetningsforhold, vil hele administrasjonen være inhabile til komme med forslag til vedtak, etter en bestemmelsen i [forvaltningsloven § 6](#) tredje avsnitt, der det er fastsatt at avgjørelse i en sak ikke kan treffes av en tilsatt som er direkte underordnet noen som er inhabil.

«Avgjørelse» må her omfatte også en innstilling med forslag til vedtak i kommunestyret. Ordføreren kan bare benytte tilsatte i administrasjonen til å fremskaffe rene saksopplysninger, så lenge de ikke har så et tett personlig samarbeidsforhold med kommunedirektøren at de selv blir inhabile i saken.

Når sak om tilsetningsforholdet til kommunedirektøren skal legges fram for kommunestyret, er det altså ordfører som må ta ansvaret for å forberede denne, både ved samtaler med kommunedirektøren og ved å rådføre seg med andre. Men en nærliggende fremgangsmåte kan være å oppnevne et forhandlingsutvalg som kan bistå i denne prosessen, og som også kan utforme en innstilling til kommunestyret med forslag til vedtak.

Et slikt utvalg skal etter [kommuneloven § 5–7](#) første avsnitt oppnevnes av kommunestyret selv, men kommunestyret kan etter [lovens § 6–1](#) gi ordfører fullmakt til å oppnevne utvalg som skal «forberede saker som ikke har prinsipiell betydning». Utvalget er uansett et «folkevalgt organ» etter kommuneloven, og må på samme måte som kommunestyret følge lovens regler om innkalling, dokumentoffentlighet, møteoffentlighet og møtebok. Det er ikke lovlig å etablere et «parallellorgan» med folkevalgte medlemmer som man anser å være «administrativt» og dermed utenfor bestemmelsen om folkevalgte organer i kommuneloven og offentleglova.

I [kommuneloven § 11–5](#) har vi imidlertid en regel om plikt til å lukke et møte i sak om «arbeidstakers tjenstlige forhold», noe som også omfatter lønns- og arbeidsvilkår. Det betyr at både utvalget og i neste omgang kommunestyret må treffe vedtak om lukking av møtet før det starter sin diskusjon av saken.

Det føres ikke noe referat fra møtet, bare møtebok der det fremgår hvilken sak som ble behandlet, hvem som deltok – eventuelt om kommunedirektøren ble innkalt til samtale med utvalget, og endelig utvalgets innstilling til kommunestyret og kommunestyrets vedtak.

Innkalling til møtene i både utvalget og kommunestyret, og alle dokumenter i saken, er offentlige etter [offentleglova § 16](#), første avsnitt, bokstav a, som fastslår at «saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ» som alminnelig regel er offentlige, og [kommuneloven § 11–3](#) tredje avsnitt, der det understrekes at «Sakslisten til møtet og andre møtedokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelige for allmennheten».

Det at møtet i utvalget og kommunestyret er lukket, er ikke hjemmel for å unnta saksdokumentene, herunder utvalgets innstilling, fra offentlig innsyn. Unntak for dokumentoffentlighet i [offentleglova § 25](#) første avsnitt for personalsaker gjelder bare sak om tilsetting eller forfremmelse, og det er ikke dette.

Unntaket i [§ 23](#) «for opplysningar når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns- eller personalforvaltninga til organet», kan bare brukes på enkeltstående opplysninger som det er saklig grunn til å skjerme av hensyn til det fremtidige arbeidsforholdet – for eksempel vurderinger av kommunedirektørens personlige egenskaper – og ikke på innstillingen om saken i sin helhet. Og adgangen etter offentleglova § 25 siste avsnitt til å gjøre unntak fra innsynsretten i «utrekna lønn eller liknande godtgjering, utrekningsgrunnlag for feriepengar og trekk som blir gjorde ved utbetalinga», omfatter ikke «opplysningar om bruttoutbetalingar».

Lønns- og arbeidsvilkår for en kommunedirektør er avgjort en sak av betydelig offentlig interesse, og vi ser at lovgiver trekker snevre grenser for begrensninger i allmennhetens innsyn i saker om dette. Bestemmelsen om plikt til å behandle slike saker i lukket møte, gir både utvalg og kommunestyre det rom de trenger for fri diskusjon og forsøksvise vurderinger.