



Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo

## Høringsuttalelse – ny kommunelov

Vi viser til høringsbrev av 2016-04-04 og NOU 2016:4.

Norsk Redaktørforening (NR) har som formål å verne om redaktørinstituttet og den redaksjonelle uavhengighet og fremme og beskytte informasjons- og ytringsfriheten. Vi har per i dag rundt 720 medlemmer, ansvarlige redaktører og underordnede, fra alle typer medier, deriblant svært mange regionale og lokale mediehus.

Størst mulig åpenhet og innsyn i kommunal forvaltning og politikk er helt avgjørende for at disse skal kunne utføre sin journalistiske funksjon som kritisk overvåker av hvordan offentlige myndigheter utøver makt, og bidra til debatt og demokratisk deltakelse i lokalsamfunnet. Vår høringsuttalelse vil derfor konsentrere seg om de forslagene som berører spørsmål om tilgang til informasjon og opplysninger.

### 1. Generelt

Vi konstaterer med en viss skuffelse at utredningen ikke inneholder noen overordnet, prinsipiell drøfting av behovet for – og ønsket om – åpenhet og innsyn i norske kommuner. Blant annet savner vi en drøfting av forholdet mellom regler for innsyn i kommunal virksomhet og forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjonens (EMK) artikkel 10 om ytringsfrihet. Dette er desto viktigere fordi nettopp EMK art. 10 har vært en viktig referanse for flere saker av stor prinsipiell betydning for hvordan ønsket om innsyn i offentlig forvaltning må vurderes i lys av de overordnede ytringsfrihetsprinsipper.

Vi viser i denne sammenheng blant annet til HR-2015-02536-A (sak nr 2015/1490), NRK mot Spesialenheten for politisaker (Sepo) og HR-2013-00641-A, (sak nr. 2012/1069), mediene mot påtalemyndigheten.

Under sammendragets kapittel om ”Effektive, tillitsvekkende og bærekraftige kommuner” heter det under «viktige forslag fra utvalget» (side 20):

*”...styrke åpenhet og innsyn i kommunene ved blant annet nytt krav om at kommunens informasjon om virksomheten skal inkludere virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunen, og ved krav om at kommunene skal legge til rette for at alle kan få tilgang til informasjon om virksomheten. I tillegg skal krav om møteoffentlighet gjelde for flere folkevalgte organer.”*

Dessverre er dette typisk for utvalgets konklusjoner og forslag hva gjelder ønsket om åpenhet og innsyn: de fremstår som uforpliktende og vage.

De forslagene i utredningen som er konkrete er dessverre i all hovedsak forslag som trekker i retning av mer lukkede prosesser og mindre tilgang til informasjon, og som sådan står i motstrid til det uttrykte ønsket om offentlighet. Riktignok fremmes det forslag som til en viss grad tydeliggjør dagens rettstilstand, for eksempel kravet om annonsering også av møter som antas å gå for lukkede dører, og visse krav til innholdet i møteboken.

Samtidig fremmes det en rekke forslag som vil begrense innsynet i viktige prosesser og som bryter med viktige demokratiske prinsipper; en generell adgang til å lukke dørene under et hvert møte med kommunens advokat, adgang til helt å hemmeligholde saker som angår noens tjenestelige forhold og straffbare taushetsplikt for folkevalgte som får tilgang til opplysninger som ikke i utgangspunktet er underlagt lovbestemt taushetsplikt, men derimot unntatt fra offentlighet.

## 2. Lovens formålsparagraf

Vi mener ordet "åpen" bør tas inn i lovens formålsparagraf, slik at andre ledd lyder:

*"Loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne, og bidra til at kommuner og fylkeskommuner er **åpne**, tillitskapende, effektive og bærekraftige."*

## 3. Kommunenes informasjonsplikt

Den någjeldende kommunelovens § 4 lyder:

*"Kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning."*

I utredningen foreslås følgende ny § 4-1:

*"Kommuner og fylkeskommuner skal aktivt informere om egen virksomhet og om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommuner og fylkeskommuner. De skal også legge til rette for at alle kan få tilgang til slik informasjon."*

Det er positivt at også virksomhet utført av andre rettssubjekter omfattes. Men svært beklagelig at setningen «Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning» er tatt ut. Det er noe helt annet å henvise til at "alle kan få tilgang til slik informasjon" når den informasjon det henvises til er det som handler om å "aktivt informere". Å legge til rette for offentlig innsyn dreier seg om å sørge for at allmennheten kan få tilgang til den informasjonen som kommunen ikke nødvendigvis er så interessert i å spre aktivt og for egen regning.

Vi mener derfor paragrafen bør omformuleres slik:

*"Kommuner og fylkeskommuner skal aktivt informere om egen virksomhet og om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommuner og fylkeskommuner. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale virksomhet."*

Samtidig mener vi at selv om paragrafen har et overordnet mål, og må formuleres som sådan, så ville det vært ønskelig – og også mulig – å gjøre den noe mer forpliktende enn de svært løse formuleringene som er gjengitt ovenfor. For eksempel burde man kunne slå fast at alle kommuner skal ha postjournal på nett, at alle møter i folkevalgte organer skal kunngjøres på

kommunens nettsider, med lenker til aktuelle saksdokumenter og at kommunene skal tilstrebe å publisere saksdokumenter i fulltekst på nettet.

#### 4. Lovens virkeområde

Vi er svært skuffet over at utredningen gir spørsmålet om lovens virkeområde en – slik vi ser det – svært kortfattet og overfladisk behandling. Dette er underlig fordi det innebærer at det i mange sammenhenger blir helt tilfeldig hvorvidt kommunal virksomhet faller innenfor eller utenfor regler som gir adgang til å følge møter i de styrende organer.

Utvalget konstaterer under punkt 5.3.2 at

*”Hensynet til at kommunene skal ivareta sine roller som lokaldemokratiske institusjoner, tjenesteytere og samfunnsutviklere, kan tilsi at kommunelovens særregler bør gjelde alle former for kommunal aktivitet, uavhengig av om dette gjøres av kommunen selv eller i et annet rettssubjekt. Særlig viktig er det å sikre rett til innsyn i kommunens forvaltning av fellesgodene. Saksbehandlingsreglene i kommuneloven gir blant annet regler om åpne møter og offentlige møtedokumenter, og står dermed i en særstilling.”*

Det er en betraktning vi kan slutte oss helt og fullt til. Desto merkeligere blir det når utvalget i neste avsnitt konstaterer at hensynet til ”kommunenes organisasjonsfrihet” trumfer det tungtveiende demokratihensynet som er fremhevet i avsnittet foran. Vi kan heller ikke se at friheten til å organisere virksomheten skulle være truet av at reglene om saksbehandling (herunder møteoffentlighet i styrende organer) vil bli gjort gjeldende likt på like eller sammenlignbare tilfeller. Tvert imot; i forbindelse med endringer i kommunelovens regler om hvilke typer organer som omfattes av saksbehandlingsreglene i någjeldende lovs kapittel 6, har det vært understreket at kommunen ikke kan organisere seg bort fra for eksempel møteoffentlighetsprinsippet .

Utredningens summariske gjennomgang av virkeområdet medfører at vi heller ikke får noen drøfting av de prinsipielt interessante, men helt tilfeldige, forskjeller som kan oppstå. En kommune som organiserer for eksempel havnevesenet som et kommunalt foretak vil oppleve at møteoffentlighetsreglene kommer til anvendelse, mens det samme ikke vil gjelde dersom man organiserer den samme virksomheten som for eksempel et aksjeselskap eller i samarbeid med andre kommuner gjennom et interkommunalt selskap (IKS). Dette mener vi er underlig og uheldig. Når utredningen trekker frem ”likebehandling blant alle aksjeeiere” som et poeng, er det lite relevant i denne sammenheng all den tid blandet eierskap med både kommunale og private aktører hører til unntakene. Det er heller ikke slik at det vil være snakk om noen form for forskjellsbehandling, så lenge private aktører som velger å gå inn i sameieerskap med en eller flere kommuner, er klar over at det innebærer at møtene i de styrende organene er åpne.

Utredningen er i det hele tatt, etter vårt syn, oppsiktsvekkende svak på dette punktet.

#### 5. Utvidet innsynsrett – og taushetsplikt – for folkevalgte

NR reagerer sterkt på forslaget om å pålegge taushetsplikt for folkevalgte som får innsyn i opplysninger unntatt fra offentlighet. Dette fremstår som et forslag om en ”lex Moxness”, i kjølvannet av anmeldelsen fra Oslo bystyre mot bystyrerepresentant Bjørnar Moxness i 2014. Moxness ble som kjent frikjent for beskyldninger om å ha lekket taushetsbelagt informasjon.

Forslaget vil åpenbart trekke kommunal saksbehandling – og særlig de politiske delene av den - i retning av mer lukkethet. Det vil dessuten medføre at folkevalgte vil sitte på mer og mer informasjon som de ikke kan dele med sine velgere – selv om opplysningene det gjelder ikke er unntatt fordi innholdet er spesielt sensitivt, men fordi kommunens administrasjon, eller et politisk flertall i et politisk utvalg finner det politisk formålstjenlig.

Dette reiser ikke bare prinsipielle spørsmål knyttet til forholdet mellom borgere og politikk, men også spørsmål om det er faktisk grunnlag for at en kommunal administrasjon eller et politisk flertall i et utvalg kan pålegge et politisk mindretall en tilfeldig, men straffesanksjonert taushetsplikt. Det vil dramatisk endre maktforholdet mellom folkevalgte og forvaltning, i det forvaltningen i realiteten kan pålegge frie folkevalgte representanter en straffbar taushetsplikt gjennom rent administrative vedtak og uten hensyn til om vedtaket om unntak fra offentlighet innebærer korrekt lovanvendelse eller ikke.

Vi tillater oss å spørre om dette er en lovregel som vil stå seg overfor EMK artikkel 10 og Grunnlovens § 100, dersom de opplysningene den aktuelle folkevalgte offentliggjør ikke etter sitt innhold bryter med andre lovregler, for eksempel taushetsplikten i forvaltningsloven eller straffelovens bestemmelser om privatlivets fred. At en kommunestyrerepresentant skal kunne straffes for å ha avslørt opplysninger som utelukkende er unntatt offentlighet av hensyn til forvaltningens bekvemmelighet, for eksempel interne dokumenter, har vi liten tro på.

Vi viser blant annet til professor Jan Frithjof Berns uttalelser til Kommunal Rapport:

*"Jeg mener også at det er grunn til å stille spørsmål om forslaget lar seg forene med ytringsfriheten oppstilt i Grunnlovens § 100".<sup>1</sup>*

Forslaget innebærer i realiteten at folkevalgte får et utvidet straffeansvar sammenlignet med ansatte saksbehandlere i kommunen. De sistnevnte kan ikke straffes for å ha avslørt opplysninger som ikke er underlagt lovbestemt taushetsplikt, men "bare" er unntatt etter offentleglova. Folkevalgte representanter skal derimot straffeforfølges for å ha offentliggjort de samme opplysningene. Det fremstår som mer enn underlig.

Vi stiller oss altså tvilende til om dette er lovregler som vil stå seg overfor de alminnelige prinsippene for folkevalgtes rettigheter. Vi mener det neppe, i et konkret tilfelle, vil være rettslig grunnlag for å straffe en folkevalgt for å ha gitt fra seg opplysninger som etter sitt innhold ikke er underlagt lovbestemt taushetsplikt, men kun er taushetsbelagte fordi kommunens saksbehandlere har ment at de skal være det.

## 6. Møter i folkevalgte organer generelt

NR ser positivt på at utredningen foretar en viss opprydding og presisering med hensyn til hva som er regnet som folkevalgte organer, og som dermed kommer inn under reglene om blant annet møteoffentlighet, jfr utkastets § 11-1 og § 5-1.

Derimot deler vi den skepsis og de merknader som fremkommer i høringsuttalelsen fra Pressens Offentlighetsutvalg (POU) når det gjelder utredningens beskrivelse av mulighetene for å kunne unnta visse typer organer fra møteoffentlighetsprinsippet, jfr punkt 16.2.1, og vi er også kritiske til at utredningen nærmest anviser mulige måter å omgå møteoffentlighetsprinsippet på, jfr punkt 16.2.4. og POU's merknader.

---

<sup>1</sup> Kommunal Rapport 1. september 2016, side 4-5.

## 7. Møteoffentlighet

NR ser positivt på at det i utredningen foreslås en viss opprydding i reglene for avvikling av møter i folkevalgte organer. Det gjelder blant annet presiseringen av at også møter som må antas å ville bli avviklet helt eller delvis for lukkede dører skal kunngjøres på hensiktsmessig måte, samt visse krav til innholdet i møtebøker.

NR opplever derimot en betydelig uklarhet i mange kommuner med hensyn til hva som er møter og hva som er sammenkomster som ikke kommer inn under møtebegrepet. Det er en uklarhet utredningen ikke rydder opp i. Vi vil derfor, med en ørliten justering/tillegg støtte Norsk Journalistlags forslag om at det tas inn en ordlyd direkte i loven som definerer hva som er et møte, for eksempel:

«En sammenkomst av folkevalgte vil være et møte i lovens forstand når medlemmene av organet trer sammen for å treffe vedtak eller forhandle, drøfte eller på annen måte behandle saker organet senere skal treffe vedtak i, eller som det normalt tilligger organet å behandle.»

Det er viktig å presisere i forarbeidene at dette også gjelder orienteringssaker, jfr Sak 2010/2939 hos Sivilombudsmannen

*«I tråd med det jeg tidligere har sagt om denne typen møter, mener jeg det er mest naturlig å anse orienteringer for folkevalgte om forhold som ligger under dets arbeidsområde, og som de folkevalgte senere skal ta stilling til, som saksbehandling.»*

Vi vil også støtte Norsk Journalistlags forslag om at møtested for folkevalgte organer må være reelt tilgjengelige for allmennhet og medier. Det kan gjøres gjennom en formulering som dette:

*“Møter i folkevalgte organer avholdes innenfor de geografiske grensene til den aktuelle kommune eller fylkeskommune.”<sup>2</sup>*

## 8. Lukking av møter

Vi konstaterer at forslaget til ny bestemmelse innebærer en viss opprydding og justering av dagens bestemmelser. Det har vi for så vidt ingenting i mot. Derimot mener vi det burde foretas ytterligere revideringer:

- Andre ledd bør justeres slik at det ikke heter «inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt», men derimot «når lovbestemt taushetsplikt gjør det nødvendig». Den siste formuleringen indikerer at selv om en sak inneholder opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt, innebærer ikke det at møtet må lukkes under behandlingen av hele saken<sup>3</sup>. Vi ser stadig eksempler på at det er mulig å organisere behandlingen av saker slik at de delene som omhandler taushetsbelagte opplysninger behandles for seg, bak lukkede dører, mens resten av saken behandles

<sup>2</sup> Dette var for øvrig regelen i de første formannskapslovene fra 1837, jfr §§ 36 og 51.

<sup>3</sup> Vi viser her til Over og Bernt (Kommuneloven med kommentarer, 6. utgave, 2014) s. 314: ”Hvis det først er grunnlag for å lukke dørene ved behandlingen av en sak, må lukkingen begrenses til det som er nødvendig for å skjerme de aktuelle opplysningene.”

for åpne dører. Det er i det hele tatt et generelt problem at ikke folkevalgte organer i større grad benytter anledningen til delvis lukking av dørene, i stedet for å lukke hele saker. Vi mener den nye formuleringen gjør det enklere å lukke hele saken dersom den «inneholder» taushetsbelagt informasjon, kontra dagens formulering som stiller krav om at det «foreligger lovbestemt taushetsplikt».

- Tredje ledd, bokstav b) mener vi er klart uheldig og bør revideres slik at henvisningen til offentleglova blir tatt ut. Det skaper betydelig uklarhet når spørsmål om åpne eller lukkede dører i et møte skal vurderes ut fra regler laget med tanke på innsyn i dokumenter. Primært mener vi at bokstav b) bør omformuleres slik: «Når hensynet til rikets sikkerhet og forsvar, det offentliges forhandlingsposisjon, det offentliges interesser som part i en rettslig tvist eller offentlige kontrollordninger tilsier det». Subsidiært foreslår vi at setningen kuttes, slik at den i sin helhet lyder «Når hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier det.»
- I tilknytning til tredje ledd mener vi det bør legges inn et krav om en meroffentlighetsvurdering, for eksempel ved en bokstav c) slik: «Selv om det er adgang til å lukke et møte etter bokstav a) eller b) skal organet vurdere om saken helt eller delvis kan behandles for åpne dører, etter en vurdering av de hensyn som taler for lukkede dører og de hensyn som taler for at allmennheten får tilgang til møtet».

NR går sterkt i mot forslaget om egne hjemler for lukking av møter i saker hvor organet skal «motta informasjon» fra kommunens advokat. Vi viser til punkt 10.

#### 9. Ny unntaksregel for saker om tjenstlige forhold

NR protesterer mot forslaget om at det skal åpnes for å unnta saker om enkeltpersoners tjenstlige forhold fra sakliste og møtebok. Forslaget vil innebære at det ikke er mulig å få informasjon om at det faktisk foreligger en slik sak, noe som er svært uheldig med hensyn til muligheten for å undersøke denne typen saker langt andre linjer enn møtene i folkevalgte organer.

Forslaget er da heller ikke godt begrunnet i utredningen. Utvalget synes å forutsette at en oppføring på saklisten skal fortelle *hvilken arbeidstaker* saken gjelder. Det er imidlertid ikke gitt. Så lenge sakene kan anonymiseres vil det etter vårt syn være mer enn tilstrekkelig til å følge opp det hensynet som ligger bak regelen om at møtene i slike saker kan lukkes. Innføring av en regel som det her er snakk om vil i realiteten gjøre personalsaker i folkevalgte organer mer hemmeligstemplede enn barnevernssaker hos Fylkesmannen. Allmennheten vil rett og slett ikke få vite at sakene eksisterer. Det gir ikke mening, og bryter klart med alle prinsipper for ettersyn og kontroll av offentlig myndighetsutøvelse.

Forslaget bryter også med det syn som Sivilombudsmannen, ved flere anledninger, har gitt uttrykk for, nemlig at opplysninger om en offentlig ansatts tjenesteutøvelse som utgangspunkt ikke er underlagt lovbestemt taushetsplikt og derfor som utgangspunkt heller ikke kan unntas fra offentlighet.

#### 10. Ny unntaksregel for møter med kommunens advokat

NR protesterer kraftig på forslaget om en ny hjemmel for å lukke dørene når folkevalgte organer mottar informasjon fra kommunens advokat, samt at hele saken da kan fjernes fra sakliste og møtebok. Forslaget er usedvanlig dårlig begrunnet, og viser ikke til noen hensyn som ikke vil kunne ivaretas av hjemmelen om å kunne lukke dørene når «tungtveiende offentlige interesser» tilsier det.

Utvalget synes imidlertid å ha henfalt til nesten paranoide øvelser, når man hevder at det å opplyse om at det kommunens advokat i det hele tatt er tilstede på et møte i et folkevalgt organ vil kunne skade kommunens interesser fordi en eventuell motpart får vite om at møtet finner sted. Etter vårt syn er dette å trekke kommunens skadepotensiale mot det absurde. I en rekke kommuner og folkevalgte organer er det for øvrig nærmest regelen at kommunens advokat er til stede, for å kunne svare på eventuelle juridiske spørsmål som måtte dukke opp. Med det foreliggende forslaget vil det bety at disse møtene kan lukkes i sin helhet, selv om kommuneadvokatens informasjon på møtet er av helt generell karakter.

Dersom denne tankegangen får slå rot vil vi på område etter område kunne få forslag om at det etableres helt lukkede og parallelle saksbehandlingssystemer hvor allmennheten ikke engang vet at det foreligger en sak. Det er et opplegg for mistenkeliggjøring og mistillit til offentlig myndighetsutøvelse og det vil fremtvinge alternativ kildebruk fra journalisters side som vil kunne gjøre informasjonen mer usikker og preget av spekulasjoner. Det kan ingen, og i hvert fall ikke lokaldemokratiet, være tjent med.

#### 11. Adgang for mediene til å uttale seg før lukking av møter

NR støtter Norsk Journalistlags forslag om at representanter for mediene får anledning til å uttale seg før folkevalgte organer fatter vedtak om lukking av møter – i tråd med forslaget i utkast til ny domstollov.<sup>4</sup>

#### 12 Interkommunale selskaper

Vi vil benytte anledningen til igjen å ta frem forslaget om at Interkommunale selskaper likestilles med kommunale foretak hva gjelder møteoffentlighet.

Etter at kommunelovens saksbehandlingsregler (§29 nr 4, 2. setning) ble endret i 2011, slik at styremøtene i Kommunale foretak (KF) nå som hovedregel går for åpne dører, har vi fått den underlige situasjon at en rekke likeartede kommunale virksomheter fremstår med ulik åpenhet overfor sine innbyggere. Blant annet på havnesektoren har vi flere eksempler på at virksomheten er organisert enten som KF eller IKS, og det gir, etter vårt syn, ingen mening at åpenhet skal være forskjellig alt etter valg av organisasjonsform. I Brønnøysundregistrene er det registrert rundt 250 interkommunale selskaper. Av disse er mange selskaper som driver med typisk offentlige oppgaver, som brannvesen, havnevesen, krisesentre, museer, renovasjon – selskaper som bare i svært begrenset grad er i konkurranse med private virksomheter. Et søk på Kommunale Foretak (KF) i det samme registeret, viser at det også der er mange selskaper med samme typer oppgaver som det vi finner i oversikten over registrerte IKS.

En harmonisering av reglene for KF og IKS er også naturlig sett i lys av at alle argumenter som departementet la fram for åpne møter i både kontrollutvalg og i KF-styrer, også må gjelde i samme grad for IKS-organer:

- Opplysninger som er underlagt taushetsplikt gir plikt til å lukke dører.
- Det samme gjelder ved behandling av tjenesteforhold for arbeidstaker.
- Kommuneloven hjemler dørlukking i saker av stor økonomisk interesse.
- Åpenhet i kommunene vil medvirke til at innbyggerne får tillit til kommunen.
- Åpenhet i kommunene styrker lokaldemokratiet.
- Reglene om møteoffentlighet skiller ikke på virksomheten som drives.

---

<sup>4</sup> Utredning av Trond Sundet, på oppdrag fra Justisdepartementet, 30. oktober 2014, side 180 - § 16-7 nr. 1.

- Lovene åpner for at store deler av kommunene kan organiseres som foretak eller IKS.
- Det er viktig med sammenheng og konsekvens i reglene om åpne dører.

Vi mener derfor lovgiver bør benytte anledningen til å avvikle denne disharmonien i lovverket.

### 13. Klageadgang

NR støtter forslaget fra Pressens Offentlighetsutvalg hva gjelder innføring av en klagerett for allmennheten direkte i loven, i saker om lukkede dører i folkevalgte organer, og viser til deres begrunnelse. Det er en åpenbar svakhet ved dagens lovverk at det ikke finnes et skikkelig klagesystem. Utredningens betraktninger rundt temaet gir dessverre ammunisjon til dem som vil gjøre det enda vanskeligere.

Oslo, 2016-10-06

Med vennlig hilsen  
for Norsk Redaktørforening



Arne Jensen  
generalsekretær