



Pressens Offentlighetsutvalg, Rådhusgaten 17 III, 0158 Oslo – pfu@presse.no

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

postmottak@kmd.dep.no

Deres ref.: 16/1559

Oslo 2016-10-06

Høring - forslag til ny kommunelov

Pressens Offentlighetsutvalg (POU) hører under Norsk Presseforbund (NP), som er fellesorganet for norske medier (trykt presse, radio, tv og internettpublikasjoner) i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Grunnorganisasjonene i NP er Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening, Mediebedriftenes Landsforening, Landslaget for Lokalaviser, Fagpressen, Norsk Lokalradioforbund, Norsk Forbund for Lokal-TV. Følgende mediekonsern er også med i nettverket NP: NRK, TV2, Discovery Networks og MTG Norge.

POU innskrenker seg til å gi synspunkter på utvalgte bestemmelser i forslaget til ny kommunelov, hovedsakelig bestemmelser som har betydning for åpenhet og innsynsrett i kommunal og fylkeskommunal forvaltning og virksomhet for øvrig i kommuneregj. I fortsettelsen bruker vi kommune/kommunal om både enkeltkommuner og fylkeskommuner.

I det følgende er våre synspunkter sortert etter kapitlene i utredningen, slik departementet har bedt om.

Generelt – som inkluderer kapitlene 1-4

Utvalget hevder gjentatte steder i utredningen at åpenhet er viktig og at lovforslaget tar sikte på økt åpenhet i kommunene. Dessverre sitter vi igjen med inntrykk av det stikk motsatte. Det blir hovedsakelig talemåter, med lite konkrete resultater. Det er blitt like lite forpliktende som den *informasjonsplikt* som står i overskriften til kapittel 6, og som er borte når man kommer til innholdet i lovbestemmelsen.

Utvalget argumenterer sterkt for at det kommunale selvstyre må grunnlovfestes, men samtidig kan det virke som utvalget ikke helt har tatt inn over seg at offentlighetsprinsippet er grunnlovfestet, både for dokumentinnsyn og åpne møter, også i kommunene.

Kapittel 5 – virkeområde

Utvalget behandler virkeområdet for kommuneloven på sidene 64-66. Dessverre blir dette en kort, summarisk og overfladisk konstatering av at kommunelovens regler ikke gjelder for kommunal virksomhet organisert som selvstendige rettssubjekt, der interkommunale selskaper, aksjeselskaper og stiftelser er de vanligste former. Utvalget foreslår at slik skal det også forbli, med ny kommunelov, også i tilfeller der en eller flere kommuner er eiere i virksomhetene.

Dette er mildt sagt oppsiktsvekkende og sterkt beklagelig, særlig på bakgrunn av at utvalget ellers legger sterkt vekt på hvilken betydning åpenhet skal ha for kommunene. Mye tyder på at dette bare er generelle talemåter, uten særlig reelt innhold, ettersom utvalget ikke en gang benytter anledningen til å drøfte muligheten for å skape større åpenhet i virksomheter som kommuner velger å legge utenfor kommunelovens åpne system. For interkommunale selskaper burde dette være såre enkelt, ettersom det i slike rettssubjekt heller ikke finnes private eiere.

Åpenhet og innsyn i dokumenter i selvstendige rettssubjekt som det offentlige har råderett over, har som kjent latt seg realisere, gjennom særreglene i offentleglova § 2.

Kapittel 6 – kommuners informasjonsplikt

Utvalget karakteriserer selv gjeldene lovbestemmelse om informasjon for «vag og uforpliktende». Til tross for det positive i at utvalget vil fastlegge at plikt til å informere også skal gjelde all kommunal virksomhet, uansett organisering, viker utvalget tilbake for å gjøre den mer forpliktende. Ingen skal komme her og påberope seg noe som helst, er sluttresultatet av utvalgets vurderinger og forslag.

I dag er det for eksempel flere tilfeller av at kommuner ikke tar i bruk dokumentsystemer som legger best til rette for at innbyggerne skal kunne finne fram til dokumenter som de har lovfestet innsynsrett i. Dette til tross at mange kommuner har innkjøpt slike systemer og bruker dem internt i kommunen. Det er også tilfeller av at ordning med søkbar journal på nett er trukket tilbake, fordi kommunen mente at pågangen av innsynskrav ble for stor.

Slik skal det altså forbli, fordi utvalget mener at det er kommunene selv som må få avgjøre hvordan informasjonsplikt skal fylles med innhold.

Kapittel 9 – Overordnede styringsmodeller – Særlig om parlamentarisme

POU tar til etterretning at utvalget mener at adgangen til å velge mellom to organisasjonsformer skal bestå for kommunene. Det fremstår likevel noe underlig for oss at utvalget på den ene side slår fast at parlamentarisk modell

er dårligere på åpenhet og innsyn og gir dårligere vilkår for opposisjon, men samtidig vil opprettholde særregler om mindre åpenhet og innsyn. Det er en uhyre mager trøst, både for opposisjon og for innbyggerne i slike kommuner, at det foreslås innført en rapporteringsplikt «minst en gang i halvåret» og en rett til å stille forslag i kommunestyret, samt at utvalget mener at faglige vurderinger og faktaopplysninger bør være gjenstand for merinnsyn for utvidet innsynsrett for folkevalgte. En slik rett for allmennheten har allerede i mange år vært en del av dansk offentlighetslov, og har også vært foreslått i Norge, uten at det har fått gjennomslag.

Kapittel 10 – ordførers myndighet

I kapittel 10 konkluderer utvalget med å foreslå at kommunestyret skal kunne vedta å gi ordfører utvidet myndighet på tre områder, basert på ønsker fra en del ordførere som har deltatt i prøveordning med dette. Ønskene gjaldt forslagsrett i folkevalgte organer der ordfører selv ikke er medlem (unntatt kontrollutvalg), myndighet til å opprette arbeidsgrupper på eget initiativ (dvs *utvalg* etter forslaget § 5-5), samt myndighet til å fatte hastevedtak etter forslaget § 11-8. Utvalget har også vurdert forslag om at kommunestyret kan gi ordfører ytterligere utvidet myndighet, men viser til at kommunestyret har en delegeringsrett, for eksempel til å kunne gi ordføreren innstillingsrett gjennom reglement, etter forslaget § 5-11. Det foreslås at ordføreren skal pålegges i loven å rapportere om bruk av delegert myndighet.

Bestemmelser om dette er inntatt i lovforslagets § 6-1 om ordførerens myndighet og oppgaver. Dette representerer en betydelig utvidelse av ordførers myndighet i forhold til gjeldende lov, uten at vi kan se særlig konkrete argumenter som taler for dette. På side 126 i utredningen heter det at utvalget mener det er grunn til å åpne for dette, slik ordførere selv har ønsket. Utvalget skriver at dette er «praktiske og hensiktsmessige ordninger som kan gi ordføreren en styrket rolle i forhold til konkrete elementer», og «samtidig svekker det ikke kommunestyrets rolle nevneverdig».

Hva utvalget mener med det første er, bortsett fra at det kanskje kan styrke ordførers rolle, er temmelig vanskelig å begripe – og det er under enhver omstendighet ikke noe argument for ordningen. Utvalget mener at ordningen ikke skal svekke kommunestyrets rolle, men det vil i høy grad avhenge av hvordan ordførerne bruker utvidet myndighet i praksis.

Utvalget mener åpenbart at en lovbestemt rapporteringsplikt for ordføreren, i bestemmelsens sjette ledd, skal være tilstrekkelig for kommunestyrets og fylkestingets kontroll. Med de erfaringer som mediene har med uklare vedtak og manglende dokumentasjon i kommunene, forutsetter vi at ordførerens bruk i det enkelte tilfelle fortløpende skal føres inn i kommunestyrets/fylkestingets møtebok, eller annen tilgjengelig protokoll, samt at lovbestemmelsen forutsetter at ordførers rapporter skal legges frem i det førstkommande møte etter at delegert myndighet er brukt.

Kapittel 15 – Utvidet innsynsrett og taushetsplikt for folkevalgte

I punkt 15.4.6 drøfter utvalget innføring av regler for utvidet innsynsrett for folkevalgte i dokumenter som kan unntas fra innsyn etter offentleglova. Utvalget foreslår at folkevalgte får taushetsplikt for innhold i slike dokumenter som kan unntas, og at § 16 i offentleglova skal fastsette at såkalte «interne dokumenter» etter §§ 14 og 15, ikke skal miste sin status som interne når de oversendes til folkevalgt organ.

Forslagene om utvidet unntak bryter fullstendig med det prinsipp som reglene om dokumentinnsyn i norske kommuner bygger på, nemlig om et markert skille mellom administrativ og folkevalgt behandling. Dertil kommer at pålegg om taushetsplikt på dette grunnlag utvilsomt må være i strid med innsynsretten fastsatt i Grunnloven § 100 og Menneskerettskonvensjonen artikkel 10. Det vil på helt uakseptabelt vis pålegge taleforbud på temmelig vilkårlig grunnlag, og i praksis medføre at det faktisk er administrasjonen som pålegger politikere taushetsplikt. Vi vil så sterkt vi kan advare mot å fremme lovbestemmelser som dette.

Kapittel 16 – Saksbehandlingsregler for folkevalgte organer

Utvalget beskriver i punkt 16.2.1 gjeldende rett etter nåværende lov § 29, og omtaler der adgangen for kommunestyret og oppnevningsorgan til å fastsette unntak for «andre folkevalgte organ» enn de som er nevnt i paragrafen. Det nevnes her at det er antatt at grunnleggende saksbehandlingsregler uansett skal følges, med henvisning til Overå og Bernts kommentarbok 2014. Utvalget føyer til at kommunestyret kan «imidlertid bestemme at for eksempel reglene om møteoffentlighet ikke skal gjelde for disse organene».

Dette er etter vår oppfatning ufullstendig. I forarbeidene til gjeldende kommunelov ble det vist til at alle saksbehandlingsreglene ikke passer like godt i alle sammenhenger. Det ble i så måte nevnt organ med utpreget administrativ sammensetning og funksjon, organ som har karakter av utrednings-, samarbeids- eller forhandlingsfunksjon eller som har utpreget forretningsmessige oppgaver. Betydningen av åpenhet og deltakelse er vesentlig sterkere i dag enn da gjeldende lov ble laget, og møteoffentlighetsprinsippet må derfor regnes blant de grunnleggende regler. Dette blir også fremhevet av utvalget selv, i punkt 16.4.4 i utredningen, med henvisning til § 100 i Grunnloven. Kommunestyret kan da etter vår oppfatning ikke bare fastsette et generelt unntak fra møteoffentlighet for visse typer organer. Unntak må da gjøres konkret og på saklig grunnlag, ut fra organets oppgaver, sammensetning og funksjon.

I punkt 16.2.4 gjengir utvalget utsagn fra Prop. 152 L (2009-2010) og uttalelser fra Sivilombudsmannen om hva som må regnes som møter i folkevalgt organ. Vi vil gjerne minne om at behovet for de presiseringer som ble gjort i den nevnte proposisjonen, om at *møte* skulle tolkes i vid forstand, kom som resultat av utallige kreative forsøk i kommunene på å omgå loven nettopp på dette punkt.

De siste par årene har Sivilombudsmannen avgitt ytterligere uttalelser som bør nevnes i sammenhengen. I sak 2014/3082, som gjaldt et møte om kommunesammenslutning i Hobøl, konkluderte ombudsmannen med at dette var et møte i lovens forstand. På møtet «utgjorde de folkevalgte hovedtyngden av deltakerne – nesten hele formannskapet var invitert og til stede, i tillegg til representanter fra fagforeninger og rådmannen. Et representativt utvalg av de folkevalgte var altså til stede, og bredden i sammensetningen tilsier at de tilstedeværende også ville ha en reell mulighet til å påvirke den videre beslutningsprosessen,» skrev ombudsmannen.

I sak 2015/3273), som gjaldt et møte i Arendal kommune, la ombudsmannen avgjørende vekt på hvem som deltok og hva møtet handlet om. Om deltakerne heter det i uttalelsen at ordføreren og alle gruppelederne for de politiske partiene deltok. «Det var med andre ord sentrale deler av kommunens politiske ledere som var til stede,» skrev ombudsmannen og viste til at «temaet for møtet mulige løsninger på kommunens økonomiske problemer, og løsningsforslag for å hindre at kommunen ble plassert på den såkalte Robek-listen.»

Når utvalget i punkt 16.4.4.2 drøfter «møte i kommunelovens forstand» kaster utvalget etter vår oppfatning inn en del synspunkter som kan åpne for nye runder med kreative omgåelser av loven. Utvalget skriver for eksempel at en «forutsetning for at det skal være snakk om møte etter kommuneloven, er at det gjelder et møte i et folkevalgt organ.» Når det virkelig er et møte i organet, oppstår ikke noe problem. Men når utvalget uttaler at «et flertall av medlemmene i kommunestyret må likevel kunne avholde et felles gruppemøte uten at dette anses som et møte i kommunelovens forstand», så er det ikke særlig avklarende.

Utvalget mener også at dersom administrasjonen bistår ved gjennomføringen av møtet, er det et moment som taler for at reglene om møteoffentlighet kommer til anvendelse. Viktigere enn administrasjonens medvirkning er etter vårt syn omstendighetene rundt selve møtet, hvem som deltar, møtets tema og gjennomførelse. Til det siste må eventuelle avbrudd for gruppemøter og hvordan disse gjennomføres, også telle med i vurderingen.

Derimot er vi enige med utvalget når det uttales at møte om konkrete saker der alle gruppelederne er med, må regnes som et møte, og her vil vi særlig vise til to av de seneste uttalelser fra ombudsmannen. I disse sakene har ombudsmannen lagt vekt på at «et representativt utvalg» og at «de de sentrale deler av kommunens politiske ledere» var samlet for å behandle kommunesak.

§ 11-5 Møteoffentlighet

I punkt 16.4.4.3 behandler utvalget lukkingsgrunner. Det underlige er at utvalget, etter å ha uttalt at det er ingen grunner til å gjøre noen store endringer etter lovendringen etter omfattende høringsrunde i 2011, likevel foreslår flere nye lukkingsbestemmelser. Det hevdes for eksempel at «medarbeidersamtaler» som kommunestyre eller formannskapet gjennomfører

med lederen av administrasjonen skal lukkes med hjemmel i gjeldende lov § 31 nr 3 om arbeidstakers tjenstlige forhold. Det kan umulig være slik alle «medarbeidersamtaler» er av en slik karakter at det nødvendigvis må foregå bak lukkede dører. I lovproposisjonen til lovendringen i 2011, het det at «uttrykket "tjenstlige forhold" omfattar saker om tilsetjing, oppseiing, lønnsvilkår, permisjonar osv.». En samtale f eks som hvordan administrasjonssjefen skal legge opp saksforberedelsene til de folkevalgte organer i kommunen faller ikke inn under dette.

Utvalget har også «hoppet på» et utspill fra flere kommuneadvokater og Advokatforeningen om at advokater ansatt i kommunen må sidestilles med privatpraktiserende advokaters taushetsplikt. Det har ført til at det er foreslått en vid og rund bestemmelse i lovforslaget § 11-5 bokstav c, om at dørene skal kunne lukkes når organet skal motta informasjon fra kommunens advokat. Det må være mer enn tilstrekkelig at loven har hjemmel for å lukke dørene både av hensyn til opplysninger om taushetsbelagte opplysninger, og når det gjelder hensyn til tungtveiende offentlige interesser, slik det hittil har vært mulig å praktisere. Vi kan ikke se at utredningen legger frem dokumentasjon for nødvendigheten av en bestemmelse som foreslått, og det gjelder også de tilhørende forslag om at slik sak kan sladdes på offentlig sakliste og i offentlig møtebok.

Utvalget har også fremmet lignende forslag om sakslisten og møteboken for saker som angår arbeidstakers tjenstlige forhold etter § 11-5 andre ledd. Heller ikke her leverer utvalget overbevisende argumentasjon for nødvendigheten av å gjennomføre et fullstendig hemmelighold av slike saker skal til behandling (i sakliste før møte) og har vært behandlet (innføring i møtebok etter møte). Gjennomføring av slike regler vil kun føre til uklarheter og ryktespredning. Det vil ingen vil være tjent med, aller minst tilliten til kommunen, med det gjelder også tilliten til administrasjon og politikerne.

Med utvalgets forslag om hemmelighold, taushetsplikt og andre unntak fra innsynsrett, kan man undres over om utvalget virkelig har tatt inn over seg hva grunnlovfesting av møteoffentlighet i kommunene innebærer som grunnleggende prinsipp. Særlig underlig er det på bakgrunn av at utvalget bruker adskillig plass på argumentasjon for grunnlovfesting av det kommunale selvstyre.

§ 11-3 Innkalling og sakliste

I § 11-3 første avsnitt foreslår utvalget at innkalling skal sendes organets medlemmer med rimelig varsel, men samtidig er det ikke sagt noe om tidspunktet for kunngjøring av møtet, som reguleres i neste avsnitt. På dette området opplever medier i mange kommuner at møter holdes uten at det har vært tilstrekkelig kunngjort. I dag er det antakelig ingen kommuner som ikke har egne hjemmesider, og det må for eksempel kunne lovfestes at innkalling/kunngjøring skjer samtidig og at det fastsettes som normalregel at

det skal skje med 4-5 dagers varsel, samt at kunngjøring minimum skal finnes på hjemmesiden. Med dagens teknologi bør det også være mulig for kommunene å tilby medier og andre interesserte å få en varslingsordning per epost eller sms, om møtekunngjøringer.

§ 11-4 Møtebok

POU slutter seg til utvalgets forslag om at nye kommunelov skal fastsette visse minimumskrav til innholdet i møteboken. Vi vil samtidig foreslå at møteboken skal foreligge i ferdigskrevet stand senest 24 timer etter at møtet er avsluttet. Dessverre er det mange folkevalgte organer som nekter innsyn i møtebok før den er «godkjent», og når det i mange tilfeller skal skje i neste møte, kan det i en del tilfeller oppstå problemer med å formidle informasjon fra møter. Problemet med at noen hevder at møteboken må godkjennes først, kan løses slik det gjøres i en del andre land, om at det tas forbehold om endelig godkjenning eller forbehold for redaksjonelle endringer. Dette bør i det minste fremgå av spesialmerknaden til bestemmelsen.

Kapittel 18 – Interkommunalt samarbeid

POU er tilfreds med at utvalget slår fast at kommunelovens saksbehandlingsregler skal gjelde for kommunale oppgavefelleskap og regionråd, men beklager sterkt at utvalget ikke har tatt opp samme forhold for interkommunale selskap. Rett nok dreier det seg om en annen lov, men det er også en lov som utelukkende handler om kommunale virksomheter. Det ville derfor ikke, etter vårt skjønn, være noen problemer med å gjøre saksbehandlingsreglene i kommuneloven gjeldende for interkommunale selskaper. Vi ber derfor enda en gang om at departementet foreslår å lovfeste dette.

Kapittel 29 – Statlig kontroll og tilsyn mv.

Utvalget har ikke direkte behandlet spørsmålet om å lovfeste en klagerett i loven overfor lukking av møter i folkevalgte organer. Departementet drøftet i høringsnotat 9. september 2005 et slikt forslag, men departementet fulgte det ikke opp foran lovendringen i 2011. Resultatet er at det fortsatt er uklart for den allmennhet som har grunnlovfestet rett til å være til stede ved møter i folkevalgte organer, om de har adgang eller rett til å klage dersom de mener at dørene lukkes urettmessig.

Utvalget har imidlertid i kapittel 29 omtalt departementets/fylkesmannens lovlighetskontroll, og skriver der blant annet at «innbyggere i kommunen eller pressen kan heller ikke kreve lovlighetskontroll».

Formelt er jo dette korrekt, men det rimer dårlig med hva departementet skrev i Prop. 152 L (2009-2010) side 42, der departementet skrinla kravene om å

lovfeste en klagerett i loven, med den begrunnelse at det er gode muligheter både for medier og enkeltpersoner å få en lovlighetskontroll av brudd på møteoffentlighet.

Departementet sendte 21. oktober 2013 dessuten ut en ny veiledning (H-2299) om lovlighetskontroll etter gjeldende lov § 59. Etter en generell advarsel om å vise tilbakeholdenhet med bruken av lovlighetskontroll på eget initiativ, skriver departementet videre på side 28:

«Når det gjelder avgjørelser om at møter i folkevalgte organer skal holdes for lukkede dører, jf kommuneloven § 31, vil imidlertid tillit til forvaltningen være et hensyn som tilsier at terskelen for kontroll av eget tiltak ikke bør legges for høyt.»

Kommunelovutvalget vil imidlertid fortsatt legge terskelen høyere. I punkt 29.1.1.3 skriver utvalget:

«Utvalget vil likevel understreke at ordningen er ment som en sikkerhetsventil der det foreligger en særlig grunn eller et særlig behov. Fylkesmannen bør derfor vise tilbakeholdenhet med å ta opp saker til lovlighetskontroll på eget tiltak. For å understreke at lovlighetskontroll på eget tiltak skal anvendes kun unntaksvis, foreslår utvalget at det må foreligge *særlige grunner* for å kunne anvende denne ordningen. Utvalget antar at denne presiseringen er i samsvar med hvordan ordningen med lovlighetskontroll i dag gjennomgående praktiseres.»

Pressens Offentlighetsutvalg viser til de utallige fremstøt og forslag som medieorganisasjonene har sendt til departementet de siste årene, og ber nok en gang om at klagerett for «enhver» blir tatt inn i ny kommunelov. Det bør være en selvfølge at allmennheten skal ha rett til å klage over vedtak som urettmessig kan stenger for en rettighet etter Grunnloven.

Med vennlig hilsen
Pressens Offentlighetsutvalg



Nils E. Øy, sekretær