



# Innst. 320 L

(2014–2015)

## Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Dokument 8:85 L (2014–2015)

**Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Ingjerd Schou, Helge André Njåstad, Geir S. Toskedal, Ola Elvestuen og Jorodd Asphjell om endring av offentleglova (unnta fra innsynsretten byrådsnotater og drøftingsdokumenter til byrådskonferanser og forberedende byråd i kommuner/fylkeskommuner med parlamentarisk styreform)**

Til Stortinget

### Sammendrag

Stortingsrepresentantene Ingjerd Schou, Helge André Njåstad, Geir S. Toskedal, Ola Elvestuen og Jorodd Asphjell fremmet 7. april 2015 følgende forslag:

«Vedtak til lov

om endringer i lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

#### I

I lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd gjøres følgende endringer:

§ 16 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

*For kommunar og fylkeskommunar med parlamentarisk styreform gjeld §§ 14 og 15 likevel for saksframlegg med vedlegg og sakliste til førebuande møte i kommuneråd og fylkesråd der ein ikkje skal gjere vedtak eller leggje fram innstilling.*

#### II

Endringen trer i kraft straks.»

### Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Kari Henriksen, lederen Hadia Tajik og Lene Vågslid, fra Høyre, Margunn Ebbesen, Hårek Elvenes, Peter Christian Frølich og Anders B. Werp, fra Fremskrittspartiet, Dagfinn Henrik Olsen og Ulf Leirstein, fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, og fra Senterpartiet, Geir Inge Lien, viser til Dokument 8:85 L (2014–2015) om endring av offentleglova av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser videre til komiteens høring 12. mai 2015. Flertallet viser også til Sivilombudsmannens uttalelser 11. september 2012 i sak 2011/3431 (Oslo kommune) og 2011/3432 (Bergen kommune), brev av 3. mai 2013 fra Sivilombudsmannen til Oslo og Bergen kommune, svarbrev fra Oslo kommune 23. mai 2013 og Bergen kommune 17. juni 2013. Flertallet viser særlig til Sivilombudsmannens brev til Justis- og beredskapsdepartementet av 5. juli 2013 hvor avsender viser til uenighet om tolkningen av offentleglova § 16 tredje ledd. Ombudsmannen skriver i sitt brev:

«Jeg mener det ikke er dekning i § 16 tredje ledd for den tolkning byrådene har lagt til grunn for sin praksis. Hvilken løsning som bør velges for offentlighet for saker som behandles i byrådene under kommunal parlamentarisme, er et lovgiverspørsmål.

Saken viser at det er behov for en klargjøring av spørsmålet om offentlighet i byrådet under kommu-

nal parlamentarisme. Under henvisning til sivilombudsmannsloven § 11 finner jeg grunn til å underrette departementet om den «mangel» ved loven som her foreligger.»

Flertallet viser til at parlamentarismen på kommune- og fylkesnivå har vært i gradvis utvikling siden 1986. Det er nødvendig med en fortløpende vurdering av om regelverket sikrer en forsvarlig og hensiktsmessig praktisering av slik parlamentarisme. Flertallet viser til at dokument 8:85 L (2014–2015) svarer på oppfordringen fra Sivilombudsmannen om klargjøring fra lovgivers side om praksis knyttet til offentliggjøring av byrådsnotater og byrådskonferanser.

Flertallet viser til at det i en parlamentarisk styrt kommune er byrådet som leder administrasjonen, og at den enkelte fagbyråd er øverste leder for sin byrådsavdeling. I disse kommunene er det byrådet som er øverste ledelse for administrasjonen, og er også det eneste organet med beslutningsmyndighet på tvers av de ulike administrative enhetene i kommunen.

Flertallet mener at åpenhet skal være grunnprinsippet i offentlig forvaltning. I en parlamentarisk styringsmodell må man også ha et fungerende styringssystem med rom for intern koordinering og drøftinger i de forberedende stadiene i saksprosessen. Flertallet viser til at dette er nødvendig for å skape tydelige ansvarsforhold. Interne diskusjoner om politikkutforming er nødvendig, før saksutredningen er ferdig og saken er klar for politisk behandling. Flertallet understreker at sakene vanligvis er offentlige i en uke før vedtak i byråd eller innstilling til kommunestyre/bystyre blir vedtatt. Flertallet mener at dersom det skal være full offentlighet om de dokumenter som drøftes i byrådskonferansene, blir lukkede byrådsmøter fort illusorisk.

Flertallet mener det er viktig å understreke at det bør være like muligheter for uformelle drøftinger underveis i en sak, uavhengig av om sakene utformes av en rådmann eller et byråd. Som det fremgikk av høringen 12. mai, er det hevet over tvil at byrådet også opptrer med samme funksjon som rådmann. Et byråd må kunne føre interne drøftelser på samme måte som rådmannen kan med sine avdelinger. Dette mener flertallet er viktig for å sikre kvaliteten på saksbehandlingen og notoritet i forvaltningen, på samme måte som for eksempel R-notater er et viktig arbeidsverktøy for at regjeringen skal kunne koordinere sin virksomhet, og gjøre grundige, forsvarlige saksforberedelser.

Flertallet viser til at den tolkning som Sivilombudsmannen gjorde av offentleglova i sin uttalelse 11. september 2012, har medført at en pålegger kommuner med parlamentarisme større grad av offentlighet enn kommuner styrt etter formannskapsmodell.

Flertallet understreker at så lenge Stortinget har åpnet for kommunal parlamentarisme, må kommunene og fylkeskommunene sikres arbeidsbetingelser som er tilpasset styringsformen i praksis.

Flertallet finner grunn til å understreke at prinsippet om meroffentlighet vil medføre at også dokumenter som etter denne lovendringen vil falle inn under lovens unntaksbestemmelser, likevel kan gis innsyn i dersom de nærmere vilkår for dette foreligger.

Flertallet viser til at det er fremkommet påstander blant annet i komitéhøringen om at forslaget kan stride imot Grunnloven § 100, femte ledd. Flertallet viser i denne forbindelse til svarbrev fra statsråden datert 21. mai 2015, hvor statsråden blant annet skriver om unntaket fra offentlighetsloven og vilkåret «tungtveiende grunner»:

«Forarbeidene til Grunnloven § 100, både fra Ytringsfrihetskommisjonene, regjeringen og Stortinget, kaster lys over innholdet i dette unntaket. Ved behandlingen av grunnlovsendringen forelå en rekke alternative forslag. I forarbeidene delte Justisdepartementet unntaksalternativene i tre grupper etter hvor strenge formuleringer det var tale om. Det vedtatte alternativet falt i en mellomkategori, gjennom formuleringen 'tungtveiende grunner'. Mellomkategorien ville ifølge departementet innebære 'relativt strenge vilkår for unntak', men det ville være 'atskillig rom for Stortinget til å presisere hva dette innebærer', jf. St. meld. Nr. 26 s. 147.»

Flertallet viser til at Stortinget således har atskillig rom til å vurdere enkelte unntak. Flertallet viser videre til at Justis- og beredskapsdepartementet konkluderer med at forslaget ikke strider mot Grunnloven § 100 femte ledd, og deler denne vurderingen.

Flertallet viser til at det i høringen, under henvisning til kommuneloven § 30 tredje ledd, ble stilt spørsmål om hvorvidt også innholdet i møtebok/protokoll fra de forberedende møtene i byråd/kommunestyre vil være unntatt fra innsyn på samme måte som saklister og saksframlegg med vedlegg. Flertallet understreker at dette lovforslaget medfører at den informasjon som fremgår av saklistene, kan unntas fra offentlighet, der den er oppført i møtebok/protokoll eller liknende.

Flertallet viser til at det for tiden pågår en evaluering av den nye offentlighetsloven som trådte i kraft 1. januar 2009. Evalueringen blir gjennomført av analysefirmaet Oxford Research, og skal være ferdig 30. november 2015. Flertallet viser videre til at hensikten med den nye loven var å gi større innsyn i forvaltningen. Da loven ble vedtatt, ba derfor Stortinget om at loven etter noen år skulle evalueres med henblikk på om intensjonene om mer innsyn har blitt oppfylt. Årets SKUP-konferanse viste at i alt 40 av de 63 innsendte metoderapportene beskrev til dels bety-

delige problemer med å få tilgang til offentlig informasjon. I noen tilfeller hadde en vesentlig del av dokumentene aldri funnet veier til postjournalene, mens andre dokumenter ble journalført lenge etter at de var sendt. Journalister melder om mange slike eksempler i møte med offentlige virksomheter. Dette er dessverre en situasjon som har vedvart over lengre tid. Flertallet ber regjeringen ta initiativ til at alle offentlige institusjoner og etater gjennomgår reglement og retningslinjer med sikte på å bedre åpenhet og innsyn i offentlig virksomhet.

Flertallet fremmer følgende forslag:

#### «I

I lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd gjøres følgende endringer:

§ 16 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

For kommunar og fylkeskommunar med parlamentarisk styreform gjeld §§ 14 og 15 likevel for saksframlegg med vedlegg og sakliste til førebuaende møte i kommuneråd og fylkesråd der ein ikkje skal gjere vedtak eller leggje fram innstilling.

#### II

Endringen trer i kraft straks.»

#### III

«Stortinget ber regjeringen om å evaluere endringen av offentleglova § 16 første ledd tredje punktum på egnet måte i løpet av tre år.»

«Stortinget ber regjeringen ta initiativ til at offentlige institusjoner og etater gjennomgår reglement og retningslinjer med sikte på å bedre åpenhet og innsyn i offentlig virksomhet.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet gir ikke sin tilslutning til forslaget. Dette medlem mener det er lange tradisjoner i forvaltningen for en åpenhetskultur, som det er viktig ikke å snevre inn. Byråd og fylkesråd er en del av det folkevalgte systemet i kommuner og fylkeskommuner. Hensynet til åpenhet og allmennhetens mulighet til å få kjennskap til prosesser må veie tyngre enn hensynet til byrådets arbeidsform.

Dette medlem mener den foreslåtte lovendringen legger til rette for en lukking av saksbehandlingen i kommunene, og at ubehagelige fakta og faglig usikkerhet kan bli skjøvet under teppet. Dette hensynet blir ivaretatt gjennom gjeldende lovgivning.

Dette medlem vil peke på at offentleglova allerede hjemler muligheten for å unnta saker fra offentligheten, dersom nærmere angitte kriterier er oppfylt.

### Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

A

vedtak til lov

om endringer i lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

I

I lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd gjøres følgende endringer:

§ 16 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

*For kommunar og fylkeskommunar med parlamentarisk styreform gjeld §§ 14 og 15 likevel for saksframlegg med vedlegg og sakliste til førebuaende møte i kommuneråd og fylkesråd der ein ikkje skal gjere vedtak eller leggje fram innstilling.*

II

Endringen trer i kraft straks.

B

I

Stortinget ber regjeringen om å evaluere endringen av offentleglova § 16 første ledd tredje punktum på egnet måte i løpet av tre år.

II

Stortinget ber regjeringen ta initiativ til at offentlige institusjoner og etater gjennomgår reglement og retningslinjer med sikte på å bedre åpenhet og innsyn i offentlig virksomhet.

## III

Dokument 8:85 L (2014–2015) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Ingjerd Schou, Helge André Njåstad, Geir S. Toskedal, Ola Elvestuen og Jorodd Asphjell om endring av offentlig-

lova (unnta fra innsynsretten byrådsnotater og drøftingsdokumenter til byrådskonferanser og forberedende byråd i kommuner/fylkeskommuner med parlamentarisk styreform) – vedlegges protokollen.

Oslo, i justiskomiteen, den 2. juni 2015

**Hadia Tajik**

leder

**Peter Christian Frølich**

ordfører



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Statsråden

Justiskomiteen  
Stortinget  
0026 Oslo

Deres ref.  
THL

Vår ref.  
14/3479

Dato  
21.05.2015

**Representantforslag 8:85 L (2014–2015) om endring av offentleglova**

Jeg viser til brev 13. mai 2015 fra Justiskomiteen.

Spørsmål 1

Det bes for det første om en vurdering av representantforslagets forhold til Grunnloven § 100. Grunnloven § 100 ble revidert i 2004. Den mest relevante bestemmelsen er § 100 femte ledd, som lyder:

«Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.»

Den grunnlovbestemte retten til innsyn omfatter som utgangspunkt slike dokumenter som representantforslaget gjelder – «saksframlegg med vedlegg og sakliste til førebauende møte i kommuneråd og fylkesråd der ein ikkje skal gjere vedtak eller leggje fram innstilling». Det sentrale vilkåret for å kunne gjøre unntak fra retten til innsyn er at det foreligger «tungtveiende grunner».

Forarbeidene til Grunnloven § 100, både fra Ytringsfrihetskommisjonen, regjeringen og Stortinget, kaster lys over innholdet i dette unntaket. Ved behandlingen av grunnlovsendringen forelå en rekke alternative forslag. I forarbeidene delte Justisdepartementet unntaksalternativene i tre grupper etter hvor strenge formuleringer det var tale om. Det vedtatte alternativet falt i en mellomkategori, gjennom formuleringen «tungtveiende grunner». Mellomkategorien ville ifølge departementet innebære «relativt strenge vilkår for unntak», men det ville være «atskillig rom for Stortinget til å presisere hva dette innebærer», jf. St.meld. nr. 26

(2003–2004) s. 147. Om det konkrete alternativet som regjeringen gikk inn for, og som Stortinget siden vedtok, heter det i St.meld. nr. 26 (2003–2004) s. 188:

«[T]ungtveiende Grunde» innebærer et relativt strengt krav, men det er mindre strengt enn et krav om «særligt tungtveiende Hensyn». Kravet til «tungtveiende Grunde» innebærer ikke nødvendigvis at det i hvert enkelt tilfelle må kunne påvises slike tungtveiende hensyn, så lenge det lovbestemte unntaket ellers er snevert utformet og generelt kan sies å ha en tungtveiende begrunnelse. Offentlighetslovens unntaksbestemmelser oppfyller grunnlovsbestemmelsens krav til tungtveiende grunner.»

Under Stortingets behandling av grunnlovssaken uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen bl.a., jf. Innst. S. nr. 270 (2003-2004) s. 59:

« K o m i t e e n er enig med departementet i at en grunnlovsfesting av offentlighetsprinsippet bør være mer enn en symbolsk markering. Prinsippet bør sette reelle skranker for lovgivernes myndighet, og grunnlovsbestemmelsen bør kunne håndheves av domstolene. Samtidig bør en ny grunnlovsbestemmelse etter k o m i t e e n s oppfatning ikke være til hinder for å opprettholde dagens offentlighetslov. K o m i t e e n er kjent med at et offentlig utvalg har utredet en ny offentlighetslov (NOU 2003:30 Ny offentlighetslov), og mener det kan være gode grunner for å vedta en mer vidtrekkende offentlighetslov. K o m i t e e n finner det imidlertid riktig å la avveiningen av denne typen utvidelser skje gjennom alminnelig lov. En grunnlovsbestemmelse er ment å virke over tid, og det er grunn til å være tilbakeholden med å la bestemmelsen bli for detaljert.»

Komiteens flertall sluttet seg til departementets valg av grunnlovsalternativ. Jeg nevner for ordens skyld at et mindretall i komiteen ønsket et alternativ som ga en snevrere unntaksadgang, jf. Innst. S. nr. 270 (2003–2004) s. 61.

Representantforslaget dreier seg om en relativt presist definert kategori av dokumenter – «saksframlegg med vedlegg og sakliste til førebuaende møte i kommuneråd og fylkesråd der ein ikkje skal gjere vedtak eller leggje fram innstilling». Ifølge Dokument 8:85 (2014–2015) er begrunnelsen for å kunne unnta disse dokumentene muligheten for å kunne føre fortrolige drøftelser i saksforberedende møter i byrådet/kommunerådet/fylkesrådet. Slike drøftelser skal kunne skje på grunnlag av en skriftlig saksfremstilling uten at allmennheten som utgangspunkt har krav på innsyn i disse dokumentene. Som nevnt i representantforslag og i mitt brev 12. mai 2015 til komiteen synes det naturlig å sammenligne saksframlegg mv. for byråd og fylkesråd i parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner med regjeringsnotater mv. Muligheten for fortrolige drøftelser av denne karakter er anerkjent som et tungtveiende unntaksbehov både etter den gamle offentlighetsloven og den nye offentleglova.

Etter min mening ligger det klart innenfor lovgivers skjønn å avveie ønskeligheten av offentlig innsyn mot ønskeligheten av unntaksadgang i et tilfelle som dette. Jeg kan ikke se at representantforslaget strider mot Grunnloven § 100 femte ledd eller noen andre deler av grunnlovsbestemmelsen.

## Spørsmål 2

Her finner jeg det fyllestgjørende å gjengi den redegjørelsen jeg har mottatt fra kommunal- og moderniseringsministeren:

«I parlamentarisk styrte kommuner skal kommunestyret opprette et kommuneråd som øverste ledelse av kommunens administrasjon og ordningen med administrasjonssjef bortfaller, jf. kommuneloven § 19 nr. 1 og nr. 2. Rådet velges enten av kommunestyret selv, etter reglene i § 19 eller etter utpeking av ordfører, jf. § 19 nr. 2. Den som velges som medlem av kommuneråd eller fylkesråd, fratrer sine øvrige kommunale eller fylkeskommunale verv i funksjonsperioden, jf. § 19 nr. 7. Likevel behøver ikke medlemmer av byrådet å være valgt inn i kommunestyret.

At kommunerådet skal ha den øverste ledelse av den kommunale administrasjon, innebærer at rådet overtar den funksjonen som administrasjonssjefen (rådmannen) har etter den ordinære styringsformen, med instruksjonsmyndighet overfor alle ansatte. Dette er kommet til uttrykk i kommuneloven § 19 nr. 1 og nr. 2 og § 20 nr. 1.

En sentral del av kommunerådets oppgaver følger av § 20 nr. 2, som bestemmer at kommunerådet skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at de vedtakene som blir truffet blir iverksatt.

Vi ser altså at rådets lovpålagte oppgaver er av administrativ karakter. Lovforarbeidene tyder på at dette også var tanken, se for eksempel vurderingene i Ot.prp. nr. 42 (1991–1992) s. 107-108 om kommunerådets ansvar og kompetanse. For øvrig åpner kommuneloven for at kommunestyret kan delegerer kommunerådets avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov, jf. § 20 nr. 3.

Kommuneloven § 8 gir regler om sammensetning og valg til formannskapet og regulerer formannskapets funksjoner. Det er et påbud om å ha formannskap i de kommunene som ikke har parlamentarisk styresett. Medlemmene av formannskapet skal velges av og blant medlemmer av kommunestyret. Formannskapet har noen sentrale lovpålagte oppgaver, slik som å behandle forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. For øvrig kan formannskapet tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov.

Det følger av det ovenstående at formannskapet og kommunerådet er sentrale organer i henholdsvis kommuner som styres etter en normalmodell med formannskap og kommuner med parlamentarisk styresett. Kommunestyret kan delegerer avgjørelsesmyndighet i alle typer saker til både formannskapet og kommunerådet.

Det er likevel vesentlige forskjeller mellom formannskapet og kommunerådet i de grunnleggende reglene om valg, sammensetning og funksjon. Formannskapet skal bestå av kommunestyremedlemmer, mens medlemmer av kommunerådet som eventuelt er valgt til kommunestyret, må fratre sitt verv som kommunestyremedlem. Kommunelovens alminnelige valgeregler tilsier at formannskapet har en større grad av representativ sammensetning enn kommunerådet, hvor opposisjonen ikke er representert. Formannskapet har videre en større grad av lovpålagte oppgaver knyttet til kommunens mest sentrale saker som årsbudsjett og økonomiplan.

Den mest sentrale forskjellen mellom organene er at kommunerådet, i tillegg til å være et folkevalgt organ, er øverste leder av administrasjonen og dermed ansvarlig for all utredning og saksforberedelse. Disse administrative oppgavene utføres av administrasjonssjefen (rådmann) i kommuner som styres etter formannskapsmodellen. Formannskapet driver ikke – i motsetning til kommunerådet – med administrasjon.

Etter kommuneloven er det klare og prinsipielle forskjeller mellom kommunerådet i parlamentarisk styrte kommuner og formannskapet i kommuner som styres etter en normalmodell. Jeg er derfor ikke enig at kommunerådet for alle praktiske formål er det samme som et formannskap.»

Med vennlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Anders Anundsen', written over a large, light-colored oval shape.

Anders Anundsen