



STORTINGET

Innst. 272 S

(2025–2026)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:217 S (2025–2026)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Julie E. Stuestøl, Margit Bye og Ingrid Liland om å tilrettelegge for innføring av åpenhetsregister i norske kommuner

Til Stortinget

Innledning

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag til ny lovhjemmel i kommuneloven som gir kommunene adgang til å opprette et åpenhetsregister. Det forutsettes at personvernmessige konsekvenser ivaretas av forslaget.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens behandling

Kommunal- og distriktsminister Bjørnar Skjæran har i brev av 15. april 2026 uttalt seg til forslaget. Brevet følger som vedlegg til innstillingen.

Komiteen har invitert til og har mottatt ett skriftlig høringsinnspill i saken. Innspillet er sammen med sakens dokumenter tilgjengelig på sakssiden på stortinget.no.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Konstanse Marie Alvær, Isak Veierud Busch, Sigurd Kvammen Rafaelsen og Solveig Vestenfor, fra Fremskrittspartiet, Bjørn Larsen, Rune Midtun, Helge André Njåstad og Erlend Wiborg, fra Høyre, Mudassar Kapur og Tage Pettersen, fra Sosialistisk Venstreparti, Anne Lise Gjerstad Fredlund, fra Senterpartiet, Bengt Fasteraune, fra Rødt, lederen Hanne Beate Stenvaag, og fra Miljøpartiet De Grønne, Marius Langballe Dalin, viser til Representantforslag 317 S (2025–2026) om å tilrettelegge for innføring av åpenhetsregister i norske kommuner.

Komiteen viser videre til statsrådens uttalelse, der det redegjøres for gjeldende regelverk som skal sikre åpenhet i kommunesektoren, herunder regler om innsyn, møteoffentlighet og habilitet, samt forhold som må vurderes ved en eventuell lovhjemmel for åpenhetsregister.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at åpenhet er et viktig prinsipp i offentlig forvaltning, og viser til at kommunene allerede er tillagt både krav og lovreguleringer som stiller krav til åpenhet. Disse medlemmer viser videre til statsrådens svarbrev, der han peker på at før man eventuelt setter i gang med å utrede en hjemmel for behandling av personopplysninger uten samtykke som grunnlag for å innføre åpenhetsregistre i norske kommuner, bør det vurderes grundig hva slike registre vil kunne tilføre, samt fordeler og

ulempes med slike registre. I den forbindelse vil det være nyttig å avvente utredningen av behovet for et lobbyregister for Stortinget og regjeringen som et enstemmig storting vedtok senest april 2026, jf. Innst. 135 S (2025–2026) til Dokument 8:53 S (2025–2026). Disse medlemmer støtter derfor ikke forslaget.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Senterpartiet viser til at Stortinget nylig har behandlet Representantforslag 53 S (2025–2026), jf. Innst. 135 S (2025–2026) om lobbyregister for Stortinget og regjeringen, og at en utredning av dette er igangsatt. Disse medlemmer mener det vil være u hensiktsmessig å gi kommunene en lovhjemmel for åpenhetsregistre basert på uavklarte begrepsdefinisjoner og uavklarte avgrensninger. Disse medlemmer påpeker at det også kan være forhold på lokalt nivå, som skiller seg fra nasjonalt nivå som må hensyntas i en slik vurdering. På denne bakgrunn mener disse medlemmer at det ikke er naturlig å støtte dette forslaget.

Komiteens medlemmer fra Rødt og Miljøpartiet De Grønne merker seg at flere kommuner allerede har vedtatt å innføre et åpenhets-/lobbyregister eller uttrykt ønske om å etablere det. Disse medlemmer konstaterer samtidig at ingen kommuner per i dag har lyktes med å innføre det, blant annet som følge av manglende lovhjemmel for behandling av personopplysninger uten individuelt samtykke.

Disse medlemmer viser til KS' undersøkelse om uetisk atferd, korrupsjon og velferdskriminalitet i kommunesektoren fra 2025, der et flertall av kommunalsjefer oppgir at deres kommune har vært berørt av uetisk atferd de siste årene, herunder manglende åpenhet, forventninger om favorisering og brudd på god forvaltningsskikk. Etter disse medlemmers syn illustrerer dette et reelt behov for mer systematisk og forebyggende transparens.

Disse medlemmer viser videre til rapporten «Åpenhetsregister i kommunene», utarbeidet for KS av advokatfirmaet Lund og Co i 2022. Rapporten konkluderer med at kommuner i dag kun kan etablere åpenhetsregister basert på individuelt samtykke fra folkevalgte, ettersom dette er det eneste tilgjengelige behandlingsgrunnlaget etter personvernforordningen. Disse medlemmer legger til grunn at et slikt samtykkebasert system innebærer betydelige svakheter, blant annet ved at man risikerer at registrene blir ufullstendige, lite robuste og administrativt krevende, samt at samtykke når som helst kan trekkes tilbake.

Disse medlemmer merker seg statsrådets vurdering av at dagens regelverk allerede inneholder en rekke mekanismer for å sikre åpenhet, herunder regler om innsyn, møteoffentlighet, habilitet og offentlig jour-

nalføring. Disse medlemmer vil understreke at disse ordningene er viktige og nødvendige, men deler ikke oppfatningen om at de samlet sett gir tilstrekkelig oversikt over påvirkning og kontakt i beslutningsprosesser. Etter disse medlemmers syn er disse reglene i stor grad fragmenterte, reaktive og lite egnet til å gi allmennheten et helhetlig og tilgjengelig bilde av hvem som søker å påvirke lokale beslutningstakere, samt når og i hvilken sammenheng dette skjer.

Disse medlemmer viser videre til statsrådets bekymringer knyttet til personvern og risiko for uforholdsmessig registrering. Slike hensyn er sentrale, men disse medlemmer mener at dette i seg selv ikke utgjør et avgjørende argument mot å etablere en lovhjemmel. Tvert imot vil en tydelig og avgrenset hjemmel i kommuneloven gi bedre forutsetninger for å ivareta personvernet på en systematisk og forutsigbar måte enn dagens situasjon, hvor rettsgrunnlaget er uklart og praksis fragmentert.

Disse medlemmer understreker at et kommunalt åpenhetsregister må bygge på grunnleggende personvernprinsipper, herunder formålsbegrensning og dataminimering. Disse medlemmer legger til grunn at registrene kun skal omfatte nødvendige opplysninger om kontakt mellom folkevalgte og ledende ansatte på den ene siden og juridiske personer på den andre, og ikke henvendelser fra privatpersoner. Videre forutsettes det at sensitive, taushetsbelagte eller ellers skjermingsverdige opplysninger ikke registreres, og at opplysninger som etter offentleglova kan unntas fra innsyn, også kan unntas fra offentlig visning i registeret. Det vil kunne være hensiktsmessig at opplysninger gjøres offentlig tilgjengelige i en tidsbegrenset periode, for eksempel fem år, før de slettes eller anonymiseres.

Disse medlemmer merker seg også at statsråden peker på hensynet til kommunalt selvstyre og administrativ belastning. Disse medlemmer vil i denne sammenheng fremheve at forslaget ikke innebærer en plikt for kommunene til å etablere åpenhetsregister, men åpner for en frivillig ordning innenfor klare nasjonale rammer. Etter disse medlemmers syn styrker dette snarere det lokale handlingsrommet, ved at kommuner som ønsker det, får et tydelig og lovlig grunnlag for å innføre ordninger tilpasset lokale behov og forutsetninger.

Disse medlemmer viser videre til internasjonale anbefalinger og praksis, herunder at de fleste OECD-land har reguleringer som gir åpenhet om påvirkningsarbeid mot beslutningstakere på ulike nivåer. Disse medlemmer merker seg at Europarådets antikorrupsjonsorgan GRECO flere ganger har påpekt at Norge mangler tilstrekkelig strukturert åpenhet rundt påvirkning og interessekonflikter, og at dette kan svekke tilliten til forvaltningen over tid.

Etter disse medlemmers syn vil en lovhjemmel i kommuneloven gi kommunene nødvendig handlingsrom til å etablere trygge, personvernvennlige og effektive åpenhetsregistre som bidrar til økt demokratisk transparens, bedre forebygging av uetisk praksis og styrket tillit mellom innbyggere og lokale myndigheter.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag til ny lovhjemmel i kommuneloven § 4-2 som gir kommunene adgang til å opprette et åpenhetsregister. Det forutsettes at personvernmessige konsekvenser hensyntas av forslaget.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Rødt og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme forslag til ny lovhjemmel i kommuneloven § 4-2 som gir kommunene

adgang til å opprette et åpenhetsregister. Det forutsettes at personvernmessige konsekvenser hensyntas av forslaget.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet.

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

vedtak:

Dokument 8:217 S (2025–2026) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Julie E. Stuestøl, Margit Bye og Ingrid Liland om å tilrettelegge for innføring av åpenhetsregister i norske kommuner – vedtas ikke.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 12. mai 2026

Hanne Beate Stenvaag

leder

Anne Lise Gjerstad Fredlund

ordfører



Statsråden

Stortingets kommunal- og forvaltningskomite
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref
26/1275-3

Dato
15. april 2026

Dokument 8:217 S (2025-2026) Representantforslag fra Julie E. Stuestøl, Margit Bye og Ingrid Liland om å tilrettelegge for innføring av åpenhetsregister i norske kommuner

Jeg viser til representantforslag 8:217 S (2025–2026) fra stortingsrepresentantene Julie E. Stuestøl, Margit Bye og Ingrid Liland. Forslaget lyder:

Stortinget ber regjeringen fremme forslag til ny lovhjemmel i kommuneloven som gir kommunene adgang til å opprette et åpenhetsregister. Det forutsettes at personvernmessige konsekvenser ivaretas av forslaget.

7. januar 2026 svarte jeg på forslag nr. 2 i representantforslag 8:53 S (2025–2026) om å utrede og innføre et lobbyregister for Stortinget og regjeringen. Forslag nr. 2 lød som følger:

2. Stortinget ber regjeringen utarbeide mulige modeller for en registreringsordning for dem som oppsøker den politiske ledelsen i departementene eller på Statsministerens kontor, på vegne av seg selv eller andre, for å påvirke regjeringen i saker som er til behandling. Modellene må ivareta personvernet til de besøkende og sørge at privatpersoner kan unntas registrering.

I mitt svar til Stortinget viste jeg til at vi i Norge har ulike virkemidler som bidrar til åpenhet om hvem som forsøker å påvirke politiske beslutninger, for eksempel regler om dokumentinnsyn, journalføring og arkivering. Ordninger som elnnsyn bidrar også til dette.

Kommunene og fylkeskommunene er selvstendige organer med egen folkevalgt ledelse, og er ikke en del av statsforvaltningen. Kommunene driver likevel sin virksomhet innenfor rammene av enhetsstaten, og de fleste reglene som gjelder for statsforvaltningen gjelder

også for kommunene som utøvere av offentlig myndighet. Regelverk som er relevant for å sikre åpenhet og forebygge korrupsjon, som forvaltningsloven, offentlighetsloven, arbeidsmiljøloven, anskaffelsesregelverket mv., gjelder også for kommunene.

Kommuneloven har særskilte regler om kommunal og fylkeskommunal organisering, saksbehandling i folkevalgte organer og valg til folkevalgte organer. Loven har flere bestemmelser som er relevante for åpenhet samt forebygging og avdekking av korrupsjon, blant annet regler om møteoffentlighet, inhabilitet for folkevalgte og ansatte, kommunenes og fylkeskommunenes økonomiforvaltning, egenkontroll og statlig kontroll og tilsyn. For eksempel legger reglene om møteoffentlighet til rette for at innbyggere og presse kan følge møter i folkevalgte organer. Ved behandlingen av kommunenes økonomiplan og årsbudsjett skal innstillingen, med alle forslag til vedtak som foreligger, offentliggjøres minst 14 dager før kommunestyret behandler den. Ved utarbeidelse av kommunale forskrifter gjelder de generelle reglene i forvaltningsloven, som blant annet innebærer at berørte interesser skal få uttale seg til forslagene gjennom offentlig høring. Videre følger det egne krav til høring og medvirkning i særlovgivningen, for eksempel for kommuneplaner og reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven. Det finnes dermed flere mekanismer som skal sikre åpenhet rundt kommunal saksbehandling og at ulike forslag kan diskuteres offentlig.

Slik jeg også pekte på i mitt svar til representantforslag 8:53 S (2025–2026), oppfyller disse virkemidlene etter mitt syn mange av de samme formålene som en registerordning for alle folkevalgte og ledende ansatte i kommunene ville ivarett.

Før en eventuelt setter i gang med å utrede en hjemmel for behandling av personopplysninger uten samtykke som grunnlag for å innføre åpenhetsregistre i norske kommuner, bør det vurderes grundig hva slike registre vil kunne tilføre samt fordeler og ulemper med slike registre. I den forbindelse vil det være nyttig å avvente et eventuelt arbeid med en utredning av et lobbyregister for Stortinget og regjeringen, jf. Innst. 135 S (2025–2026) til Dokument 8:53 S (2025–2026).

Dersom det skal legges til rette for et åpenhetsregister, bør en rekke forhold vurderes nærmere, blant annet behovet for en hjemmel, hvem som skal være omfattet og hvor i lovgivningen en eventuell hjemmel bør ligge. Hensynet til personvern må ivaretas både i vurderinger av hvem som skal være omfattet av en eventuell hjemmel og hvilke opplysninger som skal registreres mv.

I forlengelsen av dette viser jeg til at utarbeidelse av ulike modeller for en registerordning for aktører som oppsøker politisk ledelse for å påvirke politiske beslutninger forutsetter definerte begreper og innebærer krevende avgrensninger. OECD peker på at kun rundt halvparten av OECD-landene har en definisjon av lobbyisme.

Med hilsen



Bjørnar Selnes Skjæran

