



Representantforslag 85 L

(2014–2015)

fra stortingsrepresentantene Ingjerd Schou, Helge André Njåstad, Geir S. Toskedal, Ola Elvestuen og Jorodd Asphjell

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 offentleglova (unnta fra innsynsretten byrådsnotater og drøftingsdokumenter til byrådskonferanser og forberedende byråd i kommuner/fylkeskommuner med parlamentarisk styreform)

Til Stortinget

Bakgrunn

Sivilombudsmannen avga 7. september 2012 to uttalelser der det ble konkludert med at Oslo¹ og Bergen² kommuner hadde en praksis som var i strid med offentleglova når det gjaldt innsyn i byrådsdokumenter. I Oslo omhandlet dette to typer dokumenter:

Den ene formen var byrådsmøter der byrådet hadde selvstendig avgjørelsesmyndighet, mens den andre var der hvor byrådet skulle innstille til bystyret.

For Bergen kommune var bare sistnevnte dokumentkategori aktuell.

I saken mot Oslo kommune redegjorde kommunen for at:

«... det i et parlamentarisk styringssystem var nødvendig at byrådet kunne føre fortrolige politiske diskusjoner, og at det var

¹ Jf. SOM sak 2011/3431, <https://www.sivilombudsmanen.no/offentlighet-og-innsyn/offentlighet-i-byraadet-i-oslo-under-kommunal-parlamentarisme-article2426-235.html>

² Jf. SOM sak 2011/3432, <https://www.sivilombudsmanen.no/offentlighet-og-innsyn/offentlighet-i-byraadet-i-bergen-under-kommunal-parlamentarisme-article2428-235.html>

'vanskelig å tenke seg at det skal være offentlighet om arbeidet under byrådets overlegninger fram til enighet i kollegiet'.

På bakgrunn av dette mente kommunen at så lenge innstillingene på et tidspunkt var offentlig tilgjengelig før det endelige vedtaket ble truffet, enten avgjørelsen skulle treffes av bystyret eller byrådet selv, så var dette forenlig med reglene i offentlighetsloven.»³

I saken mot Bergen kommune viste kommunen til at:

«... administrasjonssjefens funksjoner i parlamentarisk styrte kommuner var tillagt byrådet, jf. kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 § 20 nr. 2. sml. § 23 nr. 2. Som øverste leder skulle byrådet sørge for at saker som skulle behandles i folkevalgte organer var forsvarlig utredet, noe som krevde en samordning blant annet mellom byrådsavdelingene. Denne samordningen foregikk i byrådskonferansene som således var saksforberedende møter. Byrådene ivaretok dermed administrative funksjoner og også politiske funksjoner, noe som innebar at det

'må være mulig å avholde fellesmøter mellom byrådene uten at møtet har karakter av å være et møte i et folkevalgt organ og derved underordnes de bestemmelser som gjelder for møter i slike organer.'

Kommunen hevdet at kommuneloven ikke i tilstrekkelig grad tok høyde for utfordringene som parlamentarisk styrte kommuner møter, og at

'[in]år det åpnes for en parlamentarisk styreform, må kommunene også få adgang til å praktisere den, uten å bli møtt med bestemmelser i kommuneloven som først og fremst er innrettet mot en ivaretagelse av en formannskapsmodell.'»⁴

³ Utdrag hentet fra SOM sak 2011/3431

⁴ Utdrag hentet fra SOM sak 2011/3432

Kommunene har ment at dokumenter som blir lagt frem til forberedende byråd eller til byrådskonferanser, ikke er å regne som «saksframlegg» eller ferdigstilte dokumenter, men Sivilombudsmannen er av en annen oppfatning.

Sivilombudsmannen bemerket at det ut fra offentleglova § 16 ikke kunne gjøres unntak for slike dokumenter etter offentleglova § 14 første ledd.

For kommuner eller fylkeskommuner med parlamentarisk styreform vil det i praksis, i tråd med Sivilombudsmannens syn, skape store vanskeligheter for fortrolige diskusjoner i byrådet/fylkesrådet.

Til sammenligning har regjeringen unntakshjemler for notater til regjeringskonferanser. Byråd og fylkesråd i parlamentarisk styrte fylkes-/kommuner har tilsvarende behov. Uttalelsene fra Sivilombudsmannen kan medføre at drøftelser finner sted muntlig i stedet for at det utarbeides skriftlige notater. Forslagsstillerne er av den formening at dette vil være uheldig.

Gjeldende rett

Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) § 16 regulerer adgangen til å gjøre unntak for interne dokumenter i kommuner og fylkeskommuner. Bestemmelsen lyder:

«§ 16 *Innsyn i interne dokument hos kommunane og fylkeskommunane*

Unntaka i §§ 14 og 15 gjeld ikkje:

- a) saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ,
- b) sakliste til møte i folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar,
- c) dokument frå eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutval, revisjonsorgan og klagenemnder, og
- d) dokument i saker der ei kommunal eller fylkeskommunal eining opptrer som ekstern part i høve til ei anna slik eining.

§ 14 gjeld likevel for dokument som blir utveksla mellom kommunale og fylkeskommunale kontrollutval og sekretariatet til utvalet.

Unntaket i § 14 gjeld ikkje for dokument frå eller til eit kommunalt eller fylkeskommunalt særlovsorgan eller eit kommunalt eller fylkeskommunalt føretak etter kommuneloven kapittel 11.

Unntaket i § 14 gjeld heller ikkje for dokument frå eller til ei kommunal eller fylkeskommunal eining

på område der einingane har sjølvstendig avgjerdsrett. Unntaket i § 14 gjeld likevel for dokument i saker der administrasjonssjefen eller kommunerådet gjennomfører kontrolltiltak overfor ei eining, og for utkast til vedtak og innstillingar som blir lagde fram for administrasjonssjefen eller kommunerådet før det blir gjort vedtak, eller før ei innstilling blir lagd fram for eit folkevalt organ. Unntaket i § 14 gjeld også for merknader frå administrasjonssjefen eller kommunerådet til slike utkast som er nemnde i førre punktum.»

Spørsmålet her er særleg knyttet til første ledd første punktum bokstavene a og b, der det slås fast at det ikke kan gjøres unntak etter offentleglova §§ 14 og 15 for saksframlegg med vedlegg til kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer og saklister til møter i slike organer. Den tidligere offentlighetsloven⁵ hadde tilsvarende bestemmelser.

Sivilombudsmannen la i sine uttalelser til grunn at dette også omfatter dokumenter som blir lagt frem til byrådskonferanser og forberedende byråd og saklister til slike møter.

Vurdering

Forslagsstillerne er av den formening at fylkes-/kommunene vil kunne oppnå adgang til å føre fortrolige drøftelser i byrådet/kommunerådet/fylkesrådet dersom det kan gjøres unntak fra innsyn for de dokumenter som blir brukt i slik sammenheng etter reglene for organinterne dokumenter. Lovendringen må da gå ut på en endring av offentleglova § 16, slik at disse dokumentene ikke er omfattet av de dokumentgruppene som etter § 16 første ledd ikke er omfattet av §§ 14 og 15.

Forslagsstillerne er av den formening at et nytt tredje punktum i § 16 første ledd kan fastsette at bokstavene a og b i første punktum ikke omfatter dokument til forberedende møte i kommuneråd eller fylkesråd, med den forutsetning at det ikke skal treffes bindende vedtak under møtet.

Konsekvensen blir da at § 14 første ledd gjelder for slike dokumenter på vanlig måte.

Forslagsstillerne vil bemerke at det av lovteksten tydelig skal fremgå at det fremdeles skal være dokumentoffentlighet rundt møter der det er aktuelt å treffe vedtak.

⁵ Jf. Lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven)

Forslag

Forslagsstillerne fremmer på denne bakgrunn følgende

f o r s l a g :

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 førebauande møte i kommuneråd og fylkesråd der ein ikkje skal gjere vedtak eller leggje fram innstilling.

II

Endringen trer i kraft straks.

7. april 2015

