

Kommunal- og forvaltningskomiteen

20. april 2018

Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

1. Informasjonsplikten - utkastets § 4-1 og offentligforskrifta § 6 første ledd *nye bokstaver e) og f)*

Det er etter Norsk Journalistlag (NJ) sin oppfatning ikke tilstrekkelig at fylkeskommuner og kommuner gis frihet til selv å fylle informasjonsplikten med innhold. Kommunelovutvalget karakteriserte til og med sitt eget utkast om informasjonsplikt som «noe vag og uforpliktende». Det vil *ikke* medfører noen rettslige konsekvenser dersom utkastets § 4-1 brytes. Plikten må etter vårt syn derfor utfylles, slik at det er mulig å vurdere om en fylkeskommune eller kommune oppfyller den.

I en fersk rapport kalt «Åpenhetsindeksen 2018» har Pressens offentlighetsutvalg kartlagt åpenheten i alle landets kommuner, jf. <http://presse.no/dette-mener-np/apenhetsindeksen-2018/>. Undersøkelsen viser blant annet at bare én kommune mangler postjournal på nett. Et stort fremskritt er det også at 85 prosent av kommunene har søkefunksjon for postliste. I alt 42 prosent av kommunene fulltekstpubliserer i større eller mindre grad direkte i postjournal. Men 53 kommuner, altså 13 prosent, har likevel postlister i et format (PDF eller annet) som gjør det umulig å søke i postlisten. Og 96 kommuner, altså 23 prosent, har ennå ikke søkefunksjon for postliste.

Vi mener dagens tekniske muligheter tilsier at det må fastsettes i lovverket vårt at *alle* fylkeskommuner og kommuner må omfattes av offentligforskrifta § 6 om tilgjengeliggjøring av journaler på Internett, som trådte i kraft 1. januar i år. Vi foreslår derfor et *nytt* tillegg i bestemmelsens første ledd *bokstavene e) og f)*:

«Følgande organ som fører elektronisk journal, skal gjere journalen tilgjengeleg for ålmenta på Internett:

- a) alle departementa og Statsministerens kontor
- b) alle dei statlege direktorata som har heile landet som verkeområde
- c) alle dei statlege tilsyna som har heile landet som verkeområde
- d) fylkesmennene
- e) *fylkeskommunane*
- f) *kommunane.*»

De organene som er omfattet av ordningen etter forskriften, skal offentliggjøre journalene sine gjennom den nye felles innsynsløsningen elnnsyn, jf. veilederen til offentliglova punkt 4.5.1. Denne basen er som kjent lagt til rette for fulltekstpublisering og søk på tvers av forvaltningsorganer, og regjeringen har satt som mål at den skal være verdens beste innsynsbaser. 119 statlige virksomheter er i dag tilknyttet løsningen. Oslo kommune er som pilotkommune også med, og Difi er allerede i tett dialog for å knytte til seg flere fylkeskommuner og kommuner. Da må lovgiver kunne være en pådriver på området, og fastsette i lovverket at fylkeskommuner og kommuner må omfattes av denne basen.

2. Møtebegrepet - utkastets § 11-5 første ledd ny andre setning

Norsk Journalistlags erfaring er at det utøves betydelig kreativitet i enkelte kommuner for å finne frem til måter å samle de folkevalgte på, uten å komme inn under reglene om møteoffentlighet. Dette er satt på spissen i flere klagesaker for Sivilombudsmannen, for eksempel i sakene 2008/1667, 2010/2939, 2013/2672, 2014/3082, 2015/91, 2016/1147 og 2016/1151. Tidligere i år har Pressens offentlighetsutvalg avdekket en praksis blant kommuner i Telemark, som de siste årene har innkalt gruppeledere i samtlige politiske partier til lukkede gruppeledermøter. Her har ordfører og gruppeledere fått orientering i aktuelle saker fra administrasjonen. Først etter at mediene tok opp praksisen og fylkesmannen vurderte den, er disse møtene blitt åpne, jf. <http://presse.no/offentlighet-nyhet/uttalelse-pressens-offentlighetsutvalg/>.

I forbindelse med møteprinsippet mener NJ derfor at loven må gjøres klarere, og inneholde en definisjon av hva som skal være et møte i et folkevalgt organ. Når Kommunal- og moderniseringsdepartementet selv understreker at dette kan ha visse fordeler, må det tas på større alvor at også Sivilombudsmannen går inn for å gi mer veiledning i loven om hvordan begrepet skal forstås. Det kan *ikke* hevdes at reguleringen i utkastets § 5-1 om hva som skal anses som et folkevalgt organ, og som altså omhandler saksbehandlingsreglenes virkeområde, overflødiggjør behovet for lovfesting av hva som er et møte.

NJ viser her til departementets egne formuleringer i Prop. 152 L (2009-2010) s. 44, og foreslår følgende ordlyd i utkastets § 11-5 første ledd ny andre setning:

«En sammenkomst av folkevalgte vil være et møte i lovens forstand når det på forhånd er fastsatt at medlemmene av organet skal tre sammen for å treffe vedtak, forhandle, drøfte eller på annen måte behandle saker og spørsmål som det etter lov eller forskrift har som oppgave å behandle.»

3. Allmennhetens klagerett i saker om lukking av møter i folkevalgte organer - utkastets § 11-5 nytt sjette ledd

Etter utkastets § 11-5 gis allmennheten rett til å overvære møter i folkevalgte organer. Dette må etter vår mening avspeiles i klagereglene, for også publikum må kunne bringe vedtak om lukking av et møte inn for lovlighetskontroll. Bakgrunnen for bestemmelsen om møteoffentlighet i kommunene, er ønsket om å stimulere borgernes interesse for samfunnsdebatt og politiske prosesser, foruten å sikre en viss kontroll gjennom mediene og politisk opinion. Formålet er med andre ord i stor grad sammenfallende med bestemmelsen om dokumentoffentlighet i offentleglova, som medfører at avslag på dokumentinnsyn naturligvis kan påklages av allmennheten.

Grunnloven § 100 femte ledd slår som kjent fast at «enhver» har rett til å følge forhandlingene i folkevalgte organer. Ut fra demokrati- og offentlighetshensyn tilsier dette at en særskilt klageadgang i saker om lukking av kommunemøter må etableres for allmennheten. Vi merker oss at også Sivilombudsmannen har påpekt innbyggernes manglende rett til å kreve lovlighetskontroll, til tross for at vedtak om lukking har stor betydning for allmennheten. Og ikke minst mener vi departementet selv argumenterer for en slik klageadgang, når de i proposisjonens punkt 27.1.4 skriver: «Departementet mener også dette er en type vedtak hvor det ikke skal stilles særlig strenge krav før det kan sies å foreligge *særlige grunner* for lovlighetskontroll på eget initiativ eller etter oppfordring fra allmennheten (vår understreking).

NJ foreslår derfor følgende bestemmelse i utkastets § 11-5 *nytt* sjette ledd om lovlighetskontroll:

«Enhver har rett til å bringe et lukningsvedtak inn for fylkesmannen til kontroll av vedtakets lovlighet.»

For øvrig står vi bak innspillene fra Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening.

Med vennlig hilsen
for Norsk Journalistlag

Ina Lindahl Nyrud

Ina Lindahl Nyrud
advokat