

Dokumentinnsyn og møteoffentlighet i selvstendige rettssubjekter og flerkommunale organer

Dette notatet redegjør for hvilke regler som gjelder for innsynsrett i dokumenter (dokumentoffentlighet) i kommuner og flerkommunale organer (interkommunale organer, samkommuner⁰ mv), herunder også selvstendige rettssubjekt, og for retten til å være til stede ved møter i folkevalgte kommunale, flerkommunale og interkommunale organer (møteoffentlighet). I forbindelse med reglene om dokumentinnsyn behandles også enkelte regler om journalplikt og innsyn i journaler.

Notatet er opprinnelig skrevet i 2011 i forbindelse med start av et prosjekt for åpning av dørene i offentlige selskaper og interkommunale organer, i regi av Møre og Romsdal Redaktørforening. Notatet er revidert flere ganger og senest sommeren 2016.

1. Dokumentoffentlighet eller dokumentinnsyn – offentliglova

I det følgende omtales retten til innsyn i dokumenter med begrepet *dokumentinnsyn*, som passer bedre til undertittelen i den nye loven: ”Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentliglova)”, eller ”offentlighetsloven”, som mange fortsatt foretrekker å kalle den.

Loven gjelder for alle forvaltningsorgan for stat, fylke og kommune, herunder også en del interkommunale institusjoner og dessuten for øvrige offentlige virksomheter (selvstendige rettssubjekter¹) der det offentlige har avgjørende innflytelse i det øverste organ og virksomheten ikke har en overvekt av konkurranse på like vilkår med private.

Vurderingen av om selvstendige rettssubjekter faller innenfor lovens virkeområde skjer i to trinn:

⁰ Samkommunemodellen er vedtatt avvirket (Stortingets vedtak våren 2016). De få samkommunene som ble opprettet har frist til 1. januar 2020 til å avvikle.

¹ Selvstendige rettssubjekter er virksomheter som er privatrettslig organisert, i motsetning til et forvaltningsorgan som enten er bestemt opprettet i eller med hjemmel i lov, som Grunnloven, kommuneloven etc.

Første trinn er å avgjøre om den samlede offentlige innflytelse tilfredsstillende kravene i loven: Etter §2 første avsnitt bokstav c er det spørsmål om den samlede offentlige eierandel er så stor at den utgjør mer enn halvparten av antall tellende stemmer ved beslutninger i virksomhetens øverste organ. Øverste organ er som oftest generalforsamling når vi som her står overfor selskaper eller andelslag. Det er altså snakk om å telle antall aksjer eller andeler med stemmerett i generalforsamling. Gjelder det stemmerettsbegrensninger fastsatt i vedtektene, må det tas hensyn til det.

Etter §2 første avsnitt bokstav d) er kravet at det offentlige har rett til å utpeke mer enn halvparten av medlemmer med stemmerett i det øverste organ. Her tenkes det særlig på stiftelser og lignende, men det kan også være annen virksomhet der det i virksomhetsavtale eller på annen måte er fastlagt hvem som skal utpeke medlemmer til styre eller representantskap. Om det er styre eller representantskap som er øverste organ vil normalt være fastsatt i vedtektene. Når det er tale om "det offentlige" her, så snakker vi altså om den samlede offentlige innflytelse hos stat, fylke og kommune til sammen.

Andre trinn i denne vurderingen er om virksomheten drives i konkurranse med private, og på samme vilkår som private. Når det gjelder eksempler på slik vurdering viser jeg til Sivilombudsmannens behandling av spørsmålet om Karmsund havnevesen IKS ville falle innenfor eller utenfor loven. Du finner [ombudsmannens uttalelse her](#).

En virksomhet som i praksis har monopol driver ikke i konkurranse, det gjelder eksempelvis offentlige bompengeselskap.

1.1. Dokumentinnsyn i selskaper, stiftelser mm

Har man kommet fram til at offentleglova gjelder for et selvstendig rettssubjekt, som da gjerne er selskap² i en eller annen form, vil offentleglova gjelde som for alle andre organer som går inn under loven, men med noen viktige unntak:

For det første vil plikten til å føre journal etter arkivloven med forskrifter³ for selvstendige rettssubjekter, kun gjelde etter reglene i §§ 2-6 og 2-7 i arkivforskriften. Disse virksomhetene har normalt ikke generell arkivplikt og avleveringsplikt eller andre plikter etter arkivloven. *For det andre* gjelder den særregel for virksomheter som kommer inn under loven etter reglene i §2 første avsnitt bokstavene c og d, og som ikke var omfattet av offentlighetsloven av 1970, at journalplikten⁴ og innsynsretten først gjelder for dokumenter opprettet eller innkommet etter at offentleglova trådte i kraft 1.1.2009. Loven gjelder for virksomhetene fra dette tidspunkt, selv om de skulle hevde at de ikke er omfattet av loven og det først senere blir fastslått at loven gjelder for virksomheten. *For det tredje* sier loven at for virksomheter som kommer inn under loven senere (ved oppkjøp og lignende) gjelder innsyn først fra og med det

² Selskapsformer som er aktuelle er AS (aksjeselskap) eller ASA (allmennaksjeselskap), ANS (ansvarlig selskap med udelt deltakeransvar), BA (andelslag med begrenset ansvar), DA (ansvarlig selskap med delt deltakeransvar), IKS (interkommunalt selskap), KS (kommandittselskap), NUF (Norskregistrert Utenlandsk Foretak, stiftet i annet land, med filial i Norge) eller Stiftelse. Staten har dessuten en egen selskapsform i tillegg, som kalles statsforetak (SF).

³ Offentleglova § 10 *Plikt til å føre journal*

⁴ Offentleglova §33 andre avsnitt.

fjerde månedsskiftet etter den måneden da vilkårene i loven ble oppfylt⁵. Se for øvrig nærmere om journalplikter i pkt 1.3.

Energiselskaper

Energisektoren er et område der tidligere offentlige selskaper ofte er solgt helt eller delvis ut til private og i enda flere tilfeller organisert privatrettslig. Her er en oversikt over vurderinger som ofte har gjort seg gjeldende for denne type selskaper.

Av de klagesaker vi kjenner når det gjelder energiselskaper status, så er det særlig nettselskaper og morselskaper i konsern som har fått avgjørelser om at de omfattes av offentlighetsloven. Det gjelder morselskaper som Eidsiva Energi AS, men også Tafjord kraft AS, Sunnhordland kraftlag AS og Tussa kraft AS. Særlig fordi disse morselskapene har ”monopol” på tjenester de selger til egne datterselskaper, har de ikke fått medhold i at de hovedsakelig driver i konkurranse med andre private virksomheter. Dersom nettvirksomhet (som per definisjon er monopol) ikke er skilt ut som eget selskap, vil dette ofte bidra til at hovedselskapet faller innenfor loven.

De selskaper som oftest er definert klart utenfor loven, er produksjons- og salgsselskaper, som driver salg til sluttbruker/forbruker. Det gjelder for eksempel Troms Kraft AS, Helgelandskraft AS og Lurøy Kraftverk AS, hvor fylkesmennene har funnet at virksomheten hovedsakelig drives i konkurranse med private på like vilkår, enten fordi nettvirksomheten er skilt ut eller fordi den er vurdert som liten opp mot øvrig virksomhet.

For kombinerte selskaper med både produksjon, salg og distribusjon (nett)-virksomhet blir det en mer samlet vurdering bl a av antall ansatte, omsetning, eventuelle offentlig subsidier/lettelser, formue og eventuelt andre forhold som kan belyse spørsmålet – i tillegg selvsagt til å klarlegge markedet og konkurrentene. Eventuell konkurranse må være fra private, hvis det skal være konkurranseutsatt etter loven. Konkurransen må også være på like vilkår. Er det f eks noen form for subsidiering av det offentlig eide selskapet, som private ikke får, er det ikke like vilkår.

Det eneste tilfellet jeg kjenner av at fylkesmannen har kommet til at denne type selskaper faller innenfor loven, er avgjørelsen av 7.7.2010 hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal ved vurderingen av Nordmøre Energiverk AS, som er et slikt kombinert selskap. Avgjørende var en grundig analyse av hvordan de ulike virksomheter slo ut.⁶

Flere energiselskaper mener at de ulike avgjørelsene landet rundt er en slags ”fylkesmannsbingo” og ønsker en mer enhetlig avklaring. På grunnlag av en opplysning som skal være gitt fra ett selskap, har det dannet seg en oppfatning om at Justisdepartementets lovavdeling skal ha lovet en ”prinsipiell avklaring” sommeren 2014. Dette er nå avkreftet fra departementet. Lovavdelingen har imidlertid fått flere innspill om å gjøre noe med dette i forbindelse med evaluering og eventuell påfølgende lovendring. Blant annet er det foreslått at klagesaker som gjelder status etter offentlighetsloven for selvstendige rettssubjekt bør være gjenstand for toinstansbehandling, i og med at førsteinstansen er subjektet selv.

⁵ Offentleglova §2 første avsnitt tredje setning.

⁶ Mange energiselskaper har gjort kjøpt omfattende juridiske utredninger for å komme unna plikten til å gi dokumentinnsyn og øvrige forpliktelser etter loven, og venter nå på en ny vurdering av spørsmålet fra departementene som de mente var lovet tidlig i 2012.

Selskapsformer

De vanligste former for selvstendige rettssubjekt der det offentlige kan ha avgjørende innflytelse, er *aksjeselskaper* (AS eller ASA), *interkommunale selskaper* organisert etter egen lov om interkommunale selskaper⁷ (IKS) og *stiftelser* (se også note 2 om selskapsformer).

Kommunale foretak (KF) eller fylkeskommunale foretak (FKF) opprettet etter §11 i kommuneloven er ikke selvstendige rettssubjekt, men regnes som en del av kommunen ettersom de er opprettet med hjemmel i kommuneloven. Foretakene er likevel selvstendige, egne organ i forhold til offentleglova. Utveksling av dokumenter mellom kommunens sentraladministrasjon og foretakene (eller mellom andre kommunale virksomheter som er selvstendige rettssubjekt og går inn under loven) kan derfor ikke unntas som interne etter offentleglova §14 jf §16.

Eksempler på avgjørelser om at private rettssubjekter faller inn under eller utenfor loven, har vi flere av:

2011-01-10 – Sunnhordland Kraftlag AS – JA – Fylkesmannen i Hordaland - [BREV](#)
2010-12-10 – Haugaland Kraft AS – NEI – Fylkesmannen i Rogaland - [BREV](#)
2010-12-07 – Eidsiva Energi AS – JA – Fylkesmannen i Hedmark - [BREV](#)
2010-11-08 – Troms Kraft AS – NEI – Troms Kraft Nett AS – JA – FM Troms - [BREV](#)
2010-07-30 – Tussa Kraft AS – JA – Fylkesmannen i MogR - [BREV](#)
2010-07-07 – Nordmøre Energi AS – JA – Fylkesmannen i MogR - [BREV](#)
2010-05-21 - Bergen Kino AS – JA – Fylkesmannen i Hordaland - [BREV](#)
2010-03-26 – Kristiansand Kino AS – JA – Fylkesmannen i Vest-Agder - [BREV](#)
2010-02-02 – Tafjord Kraft AS – JA – Fylkesmannen i MogR - [BREV](#)
2010-02-02 – Vestavind Offshore AS – NEI – Fylkesmannen i SogR - [BREV](#)
2010-01-26 – Helgelandskraft AS – NEI – Fylkesmannen i Nordland – [BREV](#)
2010-01-18 – Karmsund Havnevesen IKS – JA – Sivilombudsmannen - [BREV](#)
2009-09-03 – Hardangerbrua AS – JA – Fylkesmannen i Hordaland - [BREV](#)
2009-03-04 – Oslo Kino AS – NEI – Fylkesmannen i Oslo og Akershus - [BREV](#)
2008-10-13 – Renovasjonsselskapet GLØR IKS - JA – Fylkesmannen i Oppland - [BREV](#)

1.2. Dokumentinnsyn i interkommunale virksomheter

Interkommunale virksomheter kan organiseres på flere måter, men som hovedregel vil offentleglova gjelde i alle tilfeller der virksomheten ikke er organisert som selvstendig rettssubjekt (selskap eller stiftelse).

Slikt interkommunalt samarbeid vil normalt være avtalt etter kommuneloven §§ 27-28 om interkommunalt og fylkeskommunalt samarbeid, etter §§ 28-1 a-k om vertskommunesamarbeid eller etter §§ 28-2 a-v om samkommuner (om samkommuner, se note 0, ovenfor).

Når det for eksempel blir organisert vertskommunesamarbeid etter § 28-2 e, skal det inngås en formell avtale med egne vedtekter eller statutter. Slike virksomheter vil være egne organ etter offentleglova.

⁷ Lov av 29. januar 1999 nr 6.

Eksempler på slike samarbeidsorgan er

Molde, Aukra og Midsund kommuner har organisert felles PP-tjeneste for de tre kommunene etter kommuneloven §28b, med Molde kommune som verftskommune

Felles regnskaps- og faktureringskontor som Eide kommune og Fræna kommune har etablert, med Eide kommune er vertskommune. Avdelingen har ansvar for regnskapsføring, utfakturering og innfordring for begge kommunene.

Det interkommunale samarbeidsorgan for vern mot akutt forurensning i Indre Oslofjord-regionen. I vedtektene §1 heter det at samarbeidet er organisert i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992 § 27 om interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid, og lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) med endringer senest ved lov av 11. juni 1993 nr. 107.

Mange slike samarbeidsprosjekt blir også organisert etter lov om interkommunale selskaper. De får da selskapsforkortelsen IKS, og blir i denne terminologien et selvstendig rettssubjekt. Offentleglova forutsetter da at det skal prøves etter lovens §2 om selskapet faller innenfor eller utenfor loven. Ettersom alle IKS-selskaper eies fullt ut av kommuner og/eller fylkeskommuner, er utgangspunktet at selskapene faller innenfor – med mindre de driver virksomhet i konkurranse med private og på samme vilkår som private.

I Ot.prp.nr 53 (1997-98) om lov om interkommunale selskaper uttalte departementet at for selskaper som driver forvaltningsvirksomhet gjør hensynene bak offentlighetsprinsippet seg gjeldende fullt ut, og at ”interkommunale selskaper som ikke driver ren næringsvirksomhet vil i stor utstrekning være omfattet av offentlighetsloven”.

Til hjelp i argumentasjon for åpenhet i tvilstilfeller på dette området, kan det være nyttig å hente følgende avsnitt fra et brev daværende kommunalminister Magnhild Meltveit Kleppa sendte til alle kommuner 28. november 2008, i forbindelse med at nye offentleglova skulle tre i kraft fra 1.1.2009:

”Den nye offentleglova vil gjelda for mange selskap som driv med renovasjon, kommunal revisjon, IKT (innkjøp/drift), brannvern, energiverksemd, vassverk, legevakt, krisesenter, miljøretta helsevern, hamneverksemd, bibliotek, arkiv og kollektivtransport.”

Blant regionråd og utviklingselskaper i Møre og Romsdal ser vi eksempler både på samarbeid etter §27 i kommuneloven og på IKS-selskaper..

Når det gjelder Ålesundregionens Utviklingselskap (ÅRU), så kaller de seg regionråd og samarbeidsorgan for kommunene på Sunnmøre. ÅRU er i en av informasjonstjeneste på nettet kalt for interkommunalt selskap (IKS), men dette stemmer åpenbart ikke. De er ikke registrert som IKS i Brønnøysund-registrene og kaller seg heller ikke IKS i sine årsberetninger. Vi kan altså fastslå at ÅRU er interkommunalt samarbeid etter kommuneloven §27 og at selskapet er et eget organ i offentleglovas betydning – både etter gammel og ny lov.

Tilsvarende vurdering gjelder for ROR (Romsdal Regionråd), som oppgir at sekretariatet ligger hos det private Molde Næringsforum. I sterkt samarbeid med ROR finner vi et selskap

organisert som IKS; nemlig GassROR IKS. Det er et samarbeid mellom Aukra kommune, Eide kommune, Midsund kommune, Molde kommune, Fræna kommune og M&R Fylke og for dette selskapet må det skje en vurdering etter offentleglova §2 første avsnitt bokstav c. Sekretariatet for GassROR er lagt til Aukra kommune.

På Nordmøre er det OrkIdé som er regionråd og samarbeidsorgan for en del fellesprosjekter, med litt varierende deltakelse fra de 11 deltakerkommunene. Det er Nordmøre Næringsråd som ivaretar sekretariattjenestene for OrkIdé.

En rask vurdering er at offentleglova gjelder for alle disse virksomhetene, inklusive GassROR IKS. I Enhetsregisteret i Brønnøysund er det registrert ytterligere 16 IKS-selskap i Møre og Romsdal, som blant annet gjelder flere renholdsverk, havneselskap, revisjonsselskap, arkiv, vannverk og kontrollutvalgssekretariat. Jeg vil tro at det er få av disse som etter vurdering opp mot offentleglova §2 vil falle utenfor.

1.3. Journalføringspliktene – om journaler og om internett

Som nevnt ovenfor er det §10 i offentleglova som pålegger journalføringsplikt for offentlige virksomheter som går inn under offentleglova. Journalføringsplikten er mer omfattende – og omfatter også arkivplikt – for tradisjonelle forvaltningsorgan. For disse gjelder også arkivloven, med plikt til avlevering av arkiv til Arkivverket – men i kommunene er det kommunen selv som har arkivansvaret. Som oftest organiseres det av flere kommuner i felleskap, og ofte på fylkesbasis. I Møre og Romsdal har vi ”Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal IKS” med base i Ålesund.

For selvstendige rettssubjekter som kommer inn under offentleglova etter bestemmelsene i §2 første avsnitt bokstav c og d, gjelder bare journalforpliktelsene etter §§ 2-6 og 2-7 i arkivinstruksen, og ikke arkivloven og arkivinstruksen for øvrig. Ut over det som står om hva som skal føres og hvordan, har de selvstendige rettssubjektene dessuten en plikt til å oppbevare journalene for fremtiden. I tillegg gjelder altså særlige regler for tidspunkt for innsynsrett og plikt til journalføring, som er behandlet ovenfor under 1.2.

Ofte flere journaler

Et organ eller en virksomhet som går inn under loven skal altså i utgangspunktet føre journal, men bestemmer selv om det skal være flere eller én. Ofte er det flere, og også journaler som helt eller delvis skal unntas pga sikkerhetsgradert innhold; hovedsakelig klientinnhold mv.⁸ Mange kommuner, og særlig de store, vil også ha en rekke fagsystemer for spesielle saksområder; som byggesaker, barnevernsaker, skjenkesaker, brannvernaker osv. Også disse har journaler eller registre, og mange av innførslene framkommer ikke i den ordinære journalen. Hovedjournalen i en kommune vil som oftest finnes i sentraladministrasjonen, hos administrasjonssjef/rådmann.

Denne sentrale journalen i kommunen vil – på grunn av særlige regler i offentlighetsloven og forskriften - eksistere i minst tre ”utgaver”:

For det første er det den fullstendige originale journal som organet selv bruker og som inneholder alle opplysninger.

⁸ Man bør alltid stille spørsmål om hvilke journaler, postlister og lignende som finnes i organet,

For det andre er det den journalutgaven som allmennheten skal ha innsyn i. Denne utgaven vil være tilgjengelig på dataskjerm eller papir på virksomhetens kontor. Her vil en del data være med som ikke er tillatt å ta med i journaler som tilgjengeliggjøres på Internett.

Den tredje utgaven av journalen vil være den som eventuelt tilgjengeliggjøres på Internett, og der enda flere opplysninger skal sladdes, av hensyn til personvernet. Det gjelder for eksempel fødselsnummer⁹ og opplysninger om lønn og godtgjørelser til personer, med mindre det gjelder personer i ledende stilling, samt opplysninger som defineres som sensitive etter personopplysningsloven § 2.8, nemlig a) rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning, b) at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling, c) helseforhold, d) seksuelle forhold og e) medlemskap i fagforeninger.

En fjerde utgave kan vi kalle den journal hvor man ikke kan søke personnavn i på nettet. Muligheten til å søke på personnavn i journalposten blir ”blokkert” når det er gått ett år. Innførselen av navn vil likevel finnes der og vil fremkomme hvis man søker og finner dette dokumentet ved hjelp av andre søkekriterier.

Pålegg om føring av spesielle journaler finner vi først og fremst i Sikkerhetsinstruksen, dersom graderte saker føres i papirjournal, og i Beskyttelsesinstruksen. Disse reglene har sjelden betydning for kommuner og fylkeskommuner, med mindre det lokalt finnes virksomheter som ledd i det norske forsvar eller anlegg med særlig sikkerhetsrisiko. Derimot er vanlig at kommuner fører separate klientjournaler.

Et hvert organ etter loven har plikt til å oppgi hvor mange og hva slags forskjellige journaler man fører, etter arkivforskriften § 2-2. Denne overskriften kan man be om innsyn i og få kopi av.

Journaler på Internett

I tillegg til det som er nevnt foran om opplysninger som ikke skal tas med i journaler som gjøres tilgjengelig på Internett, gjelder også en spesiell regel av stor betydning for allmennhetens bruk av journaler. Det gjelder kravet i tredje avsnitt i offentlegforskrifta § 7, som lyder slik:

”Organ som gjer dokument tilgjengeleg for ålmenta på Internett, skal opplyse kva for kriterium som ligg til grunn for utvalet av dokument.”

Dette betyr at dersom Ålesund kommune legger ut en postjournal/postliste som ikke er fullstendig eller ikke dekker hele kommunens virksomhet, så må kommunen redegjøre for dette eller svare på hvilke kriterier som er brukt for utvalg av dokumenter eller journaler på nett. I følge hjemmesiden til Molde kommune kan det se ut som de har flere journaler. Teksten på hjemmesiden lyder slik: ”Flere enheter i kommunen benytter fagsystemer som også genererer postjournaler. Kontakt gjeldende administrativ enhet dersom du har spørsmål om andre postjournaler.”

⁹ Fødselsnummer er alle 11 sifre i våre identifikasjonsnumre, og består av fødselsdatadel på seks siffer (fødselsår-måned-dato) og personnummerdel på fem siffer, som hovedsakelig har kontrollformål. Vær ellers oppmerksom på den generelle unntaksadgang for fødselsnummer og lignende numre, som kom inn i offentlighetsloven med virkning fra 12. desember 2011, se offentleglova §26 femte avsnitt.

Se ellers §7 og §9 i offentligforskrifta for flere detaljer om journaler på nett.

2. Møteoffentlighet i kommunale og interkommunale organer

Reglene om åpne dører i folkevalgte organ i kommunene og i interkommunale organer står i kommuneloven §31, og lyder slik etter siste lovendring høsten 2010 og som skal tråtte i kraft 1. juli 2011:

§ 31 Møteoffentlighet

1. Enhver har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer.
2. Et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det foreligger lovbestemt taushetsplikt.
3. Et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold.
4. Et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte når hensynet til personvern krever det.
5. Et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte når hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier det, og det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt offentlig innsyn etter lov 19. mai 2006 nr. 16 (offentleglova) dersom de hadde stått i et dokument.

I tillegg ble det samtidig vedtatt følgende nye prosedyreregler i ny § 31a:

§ 31 a Prosedyreregler mv.

1. Hvis møtelederen eller vedkommende organ krever det, skal debatten om lukking av et møte holdes i lukket møte. Avstemningen skal skje i åpent møte.
2. Møtelederen skal etter anmodning gi tillatelse til å gjøre opptak av eller overføre lyd eller bilde fra åpne møter, såfremt dette ikke virker forstyrrende på gjennomføringen av møtet.
3. Kommunerådet eller fylkesrådet bestemmer selv om deres møter skal være åpne, såfremt § 31 ikke er til hinder for åpenhet.

Spørsmålet for oss er dessuten hvordan prinsippet om åpne dører i folkevalgte organer i kommunene og fylkeskommunene slår inn på interkommunale organer. Hovedreglene om hvilke organer lovbestemmelsene i kapittel 6 i kommuneloven omfatter, står i kommuneloven §29 og gjelder for

- a) kommunestyre og fylkesting
- b) formannskap og fylkesutvalg
- c) faste utvalg
- d) kommunestyrekomiteer og fylkestingskomiteer
- e) kommunedelsutvalg
- f) kommuneråd og fylkesråd (i kommuner med parlamentarisk modell, se neste avsnitt)
- g) kommunale eller fylkeskommunale nemnder opprettet i medhold av andre lover

- h) kontrollutvalg ¹⁰
- i) kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF), men for slike foretak gjelder bare reglene om åpne møter (§§ 30 nr. 4, 31 og 31 a og 36 til 38 a) ¹¹
- j) og bestemmelsene gjelder også for andre folkevalgte organer, så langt kommunestyret, fylkestinget eller oppnevningsorganet ikke bestemmer noe annet.

Møter i kommuneråd og fylkesråd i parlamentarisk styringsmodell

Selv om de folkevalgte organer i kommuner som har valgt parlamentarisk modell generelt er omfattet av saksbehandlingsreglene i kommuneloven, er det gitt en særregel for disse organene i kommuneloven § 31a nr 3 om møteoffentlighet. Den lyder slik: ”Kommunerådet eller fylkesrådet bestemmer selv om deres møter skal være åpne, såfremt § 31 ikke er til hinder for åpenhet.”

Normalt holdes disse møtene i kommuner og fylker med parlamentarisk modell for lukkede dører.

Når det gjelder **dokumentinnsyn** er det i 2015, til tross for sterk kritikk fra mediene og mange jurister, vedtatt en ny unntaksbestemmelse:

Forsommeren 2015 vedtok Stortinget også en særregel i offentlighetsloven som gjelder sakliste og dokumenter til kommuneråd og fylkesråd. Etter dette skal § 16 første ledd, ny tredje setning lyde slik: ”*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.*”

Bestemmelsen er sanksjonert i statsråd med virkning fra 19. juni 2015.

MERK: Stortinget gjorde ikke noe samtidig vedtak om endring i kommuneloven, som har en egen bestemmelse om at sakliste til kommunale folkevalgte organer skal være offentlig. Det bør derfor kreves innsyn i saklistene med hjemmel i kommuneloven § 32 nr 3, som lyder slik:

3. Saklisten til møtet og andre dokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelig for allmennheten. Møte som skal holdes for åpne dører, skal gjøres kjent på hensiktsmessig måte.

Interkommunale selskaper (IKS)

I kommuneloven § 29 står det at kapittel 6 om saksbehandlingsregler i kommuneloven ikke gjelder for interkommunale selskaper (IKS), opprettet med hjemmel i den spesielle lov som er gitt for slike selskaper¹².

Eiere/opprettere av et IKS kan imidlertid selv bestemme i vedtektene at bestemte regler fra kommuneloven også skal gjelde helt eller delvis for foretaket, som for eksempel at selskapet skal følge bestemmelsen om åpne møter i styrende organer. Dette er for eksempel tilfelle for enkelte havner som er organisert som IKS-selskaper (se note 14 om Stavanger havn).

¹⁰ Plikt til åpne kontrollutvalg ble først lovpålagt med virkning fra 1.juli 2013.

¹¹ Innført ved lovendring gjeldende fra 1. juli 2013.

¹² Lov om interkommunale selskaper, LOV-1999-01-29-6, ikraftsatt fra 1.1.2000.

Interkommunale virksomheter etter kommuneloven

I lovproposisjon nr 162 L (2009-2010) om endringer i kommuneloven er følgende uttalt om fellesorganer som ikke er selskaper, og som derfor er omfattet av bestemmelsen om åpne dører (det som er fremhevet med fet skrift gjelder interkommunale organ, og uthevelsene er gjort av meg):

”Det same gjeld for ei felles nemnd i eit vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28g nr. 1. Også partssamansette utval etter kommuneloven § 25 nr. 4 er i utgangspunktet omfatta av regelen.

I tillegg går det fram av § 29 nr. 3 at føresegnene i kapitlet også gjeld for «andre folkevalgte organer», så lenge kommunestyret, fylkestinget eller oppnemningsorganet ikkje bestemmer noko anna. Dette kan til dømes vere styre for kommunale institusjonar eller liknande, komitear og styre for leinga av delar av den kommunale eller fylkeskommunale verksemda. **Føresegnene gjeld òg for interkommunale styre etter kommuneloven § 27,** og dei vil bli brukte på kommunale organ som har oppgåver etter særlovgivinga, **til dømes styre for interkommunalt plansamarbeid som er oppretta med heimel i plan- og bygningslova kapittel 9.** Det er lagt til grunn at reint administrative utgreiingsutval som er sette ned av administrasjonen som eit ledd i arbeidet deira, og andre interne administrative arbeidsgrupper fell utanom kapittel 6.

Utgreiinga ovanfor, om kva som utgjer «andre folkevalgte organer», er ikkje uttømmande. Det er lagt til grunn at til dømes mellombelse utgreiingsorgan og ulike ad hoc-utval som er sette saman av medlemmer frå både administrasjonen og eit folkevalt organ, også kan utgjere eit folkevalt organ. Om eit organ fell innanfor § 29 nr. 3 eller ikkje, vil derfor vere avhengig av ei konkret vurdering. Ein må i denne vurderinga mellom anna sjå på kven som har peikt ut det aktuelle organet, kven som sit i det, og kva oppgåver det har. Det er likevel klart at ein ikkje kan sjå bort frå møteregeleane i lova ved å flytte realitetshandsaminga av saka til eit «formøte», eit «felles gruppemøte» for alle partia som deltek, eit «seminar», eit «orienteringsmøte» eller liknande, for deretter å gjere det formelle vedtaket i eit ordinært ope møte.

Utgangspunktet i § 29 nr. 3 er som vist at sakshandsamingsreglane i kapittel 6 også gjeld for andre folkevalde organ, såframt kommunestyret, fylkestinget eller oppnemningsorganet «ikke bestemmer noe annet». Det inneber at det organet som fastset reglementet for organet det gjeld, er gitt fullmakt til å gjere unntak frå føresegnene i kapitlet. I slike tilfelle vil dei avvikande reglane gå føre kommuneloven. Når det ikkje er fastsett slike reglar, skal dei alminnelege reglane i kapittel 6 brukast fullt ut.

Det er likevel gjort eit eksplisitt unntak frå dette høvet til å gi fullmakt. Det følgjer av 29 nr. 3 andre punktum at det ikkje kan gjerast unntak frå § 36, § 37, § 38 a.

I tillegg til desse unntaka går ein ut frå at oppnemningsorganet heller ikkje har høve til å gjere unntak frå det ein må sjå på som heilt grunnleggjande sakshandsamingsreglar, som til dømes møteprinsippet.

Høvet til å fråvike reglane i kapittel 6 for «andre folkevalgte organer» gjeld for komitear og styre for interkommunalt eller interfylkeskommunalt samarbeid eller liknande. Høvet til å gi særlege reglar er grunngitt i den store fridommen kommunane og fylkeskommunane har når det gjeld å setje saman og leggje oppgåver til desse organa. Kommunelovutvalet viste til at for nokre styre vil reglane om opne møte og den formelle møteavviklinga kunne passe dårleg, fordi organet har ei

samansetjing og ein funksjon som er utprega administrativ, fordi det har karakter av å vere eit samarbeids- eller forhandlingsorgan, eller fordi det har utprega forretningsmessige oppgåver.

Som det fremgår ovenfor er det få regler som er absolutte når det gjelde møteoffentlighet, bortsett fra at prinsippet om åpne møter gjelder for de fleste tradisjonelle folkevalgte organer i kommunen, og at prinsippet ikke gjelder for organer i aksjeselskaper. Mellom disse to ytterpunktene vil løsningene variere, avhengig av organisering og virksomhetens formål og innhold. Det betyr at spørsmålet må avgjøres konkret for den enkelte virksomhet, og det vil ofte være nødvendig å skaffe seg virksomhetens vedtekter, statutter, selskapsavtale, eller det vedtak som ligger til grunn for opprettelsen av virksomheten. Også i vanlige aksjeselskaper vil det være mulig å ha egne vedtektsbestemte regler om for eksempel åpne dører i styremøter, men per i dag kjenner jeg ikke noe eksempel på dette – slik vi derimot har for noen IKS-virksomheter.

Et eksempel på interkommunalt (eller interfylkeskommunalt) samarbeid er Bergen og omland havnevesen, som ikke er organisert i selskapsform, men som interkommunalt styre etter § 27 i kommuneloven. Virksomhetens organer skal dermed følge kommunelovens regler for møteoffentlighet.¹³

Samkommuner *(NB, se note 0 på side 1)*

Samkommune er et forpliktende samarbeid inngått mellom to eller flere kommuner. Denne samarbeidsformen ble tillatt som forsøksordning etter forsøksloven av 1992 (maks 6 år). I 2010 fantes det to samkommuner i Norge, begge i Nord-Trøndelag.

Innherred samkommune er et forpliktende og langsiktig samarbeid mellom kommunene Levanger og Verdal. For tiden er ordfører i Verdal, Bjørn Iversen, også ordfører i samkommunen, og rådmann i Levanger, Ola Stene, er administrasjonssjef i samkommunen. *Midtre Namdal samkommune* består på samme måte av kommunene Namsos, Namdalseid, Fosnes og Overhalla.

En ny og endelig modell for samkommuner, med sikte på samarbeid mellom flere kommuner, om et bredt spekter av oppgaver/tjenester innenfor kommunenes lovpålagte oppgaver, ble vedtatt i Stortinget i mai 2012, gjennom endring av kommuneloven. Videreføring av dokumentinnsyn er fastsatt i § 28-2 c ”*Forholdet til forvaltningsloven og offentleglova*”.¹⁴

3. Oppsummering - eksempler og oversikt

Nedenfor forsøker jeg å gi flere konkrete eksempler og å oppsummere i en tabell-oversikt:

- *Kommunale og fylkeskommunale foretak etter kommuneloven §11:*

Det finnes bare *kommunale* foretak (KF) i Møre og Romsdal, og ingen fylkeskommunale foretak (FKF), i følge Enhetsregisteret i Brønnøysund. Det er 21 KF-selskaper registrert i

¹³ Det skjedde eksempelvis 9. juni 2015 da havnedirektøren skulle orientere styret om hans deltakelse i en reise med privatfly til stabelavløpning i Venezia, sammen med ordføreren i Bergen. [Se Bergens Tidende](#).

¹⁴ Vedtatt i Stortinget er 3. mai 2012, sanksjonert av Kongen i statsråd 25. mai 2012.

fylket, som vist i listen nedenfor. Alle disse faller klart innenfor offentleglova, og de er alle å regne som egne organ i forhold til rådmannens administrasjon etter lovens §16.

- 1) Gurisenteret Smøla KF, Smøla
- 2) Ingebrigt Davik - Huset KF, Brattvåg
- 3) Kristiansund Kommunale Sundbåtvesen KF, Kristiansund
- 4) Molde Eiendom KF, Molde
- 5) Molde Folkebad KF, Molde
- 6) Molde Havnevesen KF, Molde
- 7) Molde Utleieboliger KF, Molde
- 8) Molde Vann og Avløp KF, Molde
- 9) Møre og Romsdal 110-sentral KF, Ålesund
- 10) Norddal Eigedomsselskap KF, Valldal
- 11) Rauma Kulturhus KF, Åndalsnes
- 12) Sande Næringsforum KF, Larsnes
- 13) Smølahallen KF, Smøla
- 14) Smøla Næringsssenter KF, Smøla
- 15) Strandafjellet KF for Stranda kommune, Stranda
- 16) Stranda Hamnevesen KF, Stranda
- 17) Sunndal Energi KF, Sunndalsøra
- 18) Ulstein Eigedomsselskap KF, Ulsteinvik
- 19) Vanylven Vekst KF, Fiskå
- 20) Ålesund Brannvesen KF, Ålesund
- 21) Ålesund Kommunale Eiendom KF, Ålesund

Både Molde og Stranda har brukt KF-modellen til organisering av havn, i likhet med de aller fleste andre havner landet rundt. Noen få havner er organisert som kommunal bedrift og interkommunalt samarbeid, og noen få som interkommunalt selskap (IKS). Offentleglova vil gjelde for samtlige, med mulig unntak for enkelte IKS-selskap. I tilfellet Karmsund nevnt under punkt 1, konkluderte Sivilombudsmannen med at selskapet falt inn under offentleglova. I noen tilfeller er dette også slått fast i vedtekter eller selskapsavtale, som f eks i tilfellet Stavangerregionen Havn IKS¹⁵.

Om havnevirksomhetens folkevalgte organer, som representantskap og styrer, har plikt til å følge kommunelovens regler om åpne dører, avhenger av organisasjonsformen. Der havnen er kommunal bedrift eller foretak (KF), eller interkommunalt samarbeid etter §27, skal kommuneloven følges. Mer usikkert er det hvis virksomheter er organisert som IKS, med mindre det er bestemt slik i vedtekter eller selskapsavtale. Kommunedepartementet uttalte i 2009, før nye havneloven trådte i kraft 1.1.2010, at havnestyrene normalt burde oppfattes som kommunal nemnd og dermed gå inn under møtereglene i kommuneloven. Dersom et havneselskap nekter å praktisere åpne møter bør dette tas opp direkte med Sivilombudsmannen.

Interkommunalt samarbeid etter kommuneloven §27:

Interkommunale friluftsråd, som det finnes omkring 20 av her i landet, er i all hovedsak organisert som samarbeid etter kommuneloven §27 og dermed vil reglene både for dokumentinnsyn og møteoffentlighet gjelde. Det eneste unntak mht organisasjonsform her, er friluftsrådet for Mandal og omegn som er et IKS. Både Ålesund og Omland friluftsråd og Romsdal og Nordmøre Friluftsråd er omfattet av begge regelverk.

¹⁵ I selskapets vedtekter heter det i §11: " Det interkommunale samarbeid skal følge slike rutiner og saksbehandlingsregler som følger av forvaltningsloven og offentlighetsloven."

Samarbeidsutvalget for Trollheimen landskapsvernområder, med medlemmer fra flere kommuner og fylkeskommunene i Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal, er interkommunalt samarbeid etter kommuneloven §27 og er omfattet av begge regelverk.

Administrativt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven §28-1 b:

Denne type samarbeidsmodell er den vanligste utenom samarbeid etter §27 og IKS. Et eksempel er den felles barneverntjenesten for tre kommuner i Møre og Romsdal som er organisert som et administrativt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28-1 b, med Sunndal som vertskommune og kommunene Nesset og Tingvoll som samarbeidskommuner.

Interkommunalt samarbeid etter kommuneloven §28-1 c (felles folkevalgt nemnd):

Samarbeid etter denne bestemmelsen i kommuneloven ble først innført i loven i 2007 og kalles ”Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd”. I en undersøkelse fra NIBR¹⁶ publisert i 2010 er det opplyst at Møre og Romsdal har i alt 16 tilfeller av vertskommunesamarbeid, og derav det høyeste antall av vertskommunesamarbeid med felles nemnd (6 avtaler). Ingen av disse seks eksemplene er nevnt konkret i undersøkelsen fordi kommunene ikke sendte inn avtaler slik de var bedt om. Undersøkelsen mener derfor at flere tilfeller av det som kalles slikt samarbeid, ikke er det, og jeg har ellers ikke klart i å finne noe eksempel på ”interkommunalt samarbeid med felles folkevalgt nemnd”.

Interkommunalt selskap (IKS) etter IKS-loven:

Interkommunale selskap vil oftest faller inn under offentleglova, men der virksomheten er hovedsakelig næringsdrift vil virksomheten kunne falle utenfor. I tilfellet Karmsund Havnevesen IKS nevnt under punkt 1 overfor, konkluderte Sivilombudsmannen likevel med at selskapet falt inn under offentleglova. I noen tilfeller er dette også slått fast i vedtekter eller selskapsavtale, som f eks i tilfellet Stavangerregionen Havn IKS¹⁷. Som hovedregel vil IKS-selskap falle utenfor kommunelovens regler om åpne møter. Kommunedepartementet uttalte i 2009, før nye havneloven trådte i kraft 1.1.2010, at havnestyrene normalt burde oppfattes som kommunal nemnd og dermed gå inn under møtereglene i kommuneloven. En NR-rundspørring i 2009 viste at mange havnestyrer praktiserte dette. Dersom et havneselskap nekter å praktisere åpne møter bør dette tas opp direkte med Sivilombudsmannen.

Kommunal eller interkommunal virksomhet organisert som AS:

Virksomheter organisert som aksjeselskaper er i utgangspunktet selvstendige rettssubjekt som faller utenfor offentleglova. Her må ethvert selskap vurderes i forhold til lovens §2 første avsnitt bokstav c. Gitt at vilkårene om flertall av offentlige stemmer i øverste organ (generalforsamling) i selskapet, vil selskapet falle innenfor – og dernest følger en vurdering av om virksomheten drives i konkurranse med private og på samme vilkår som private.

Her bør man ikke la seg lure av tanken om at styret er øverste organ. Det er feil i dette tilfellet. Flere er blitt forledet til å tro at de ansattes rett til valg av styremedlemmer kan bety

¹⁶ Norsk Institutt for By- og Regionforskning. Lenke til undersøkelsen:

<http://www.nibr.no/uploads/publications/c35943315f0054f7334c06bead2e9033.pdf>

¹⁷ I selskapets vedtekter heter det i §11: ” Det interkommunale samarbeid skal følge slike rutiner og saksbehandlingsregler som følger av forvaltningsloven og offentlighetsloven.”

at f eks 51 prosent av aksjene ikke gir det offentlige flertall. Men det er altså aksjonærstemmer som skal telles.

Bompengeselskaper er ofte organisert som AS. Det gjelder eksempelvis Eiksundsambandet AS, AS Atlanterhavstunnelen, AS Fastlandsfinans og Imarfinans AS i vårt fylke. Jeg har ikke undersøkt aksjeeierskapet, men gitt at eierskapskravet er oppfylt, så er det neppe noen vanskelig vurdering mht virksomhetens eventuelle konkurranse med andre. Her vil det som klar hovedregel være monopolvirksomhet og ingen konkurranse.

Kommunelovens regler om møteoffentlighet gjelder ikke.

Interkommunalt samarbeid gjennom stiftelser

Stiftelser dannes ved at en formuesverdi ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig blir stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art. Som stiftelser regnes også selvstendige legater, institusjoner og fond som private har opprettet. Stiftelsene reguleres av stiftelsesloven av 1980 og skal registreres i Stiftelsesregisteret og i Enhetsregisteret. En del nøkkelopplysninger om stiftelsene finnes i registeret, som du [kan se her](#).

En stiftelse er et selvstendig rettssubjekt, men det medfører ikke automatisk at det ikke regnes som et «organ for stat eller kommune». Det må foretas en helhetsvurdering hvor man - foruten på stiftelsesformen - legger vekt på bl.a bakgrunnen for stiftelsens opprettelse, arten av og formålet med den virksomhet som drives, og stiftelsens selvstendighet ved styring og finansiering i forhold til den alminnelige offentlige forvaltning. Hvis stiftelsen er opprettet for direkte å ivareta offentlige formål, må den anses som et «organ for stat eller kommune».

Stiftelsen har sjelden generalforsamling, ettersom de ikke har eiere som skal fatte beslutninger med grunnlag i aksjeeierskap. Her blir det derfor relevant å snakke om at styre (eller eventuelt et representantskap) er øverste organ i virksomheten. Her kan det også tenkes at vedtektene bestemmer at "det offentlige" oppnevner et mindretall. Noen ganger kan det være vanskelig å finne full klarhet i dette, og det er årsaken til at "Stiftelsen Nasjonalmuseet for kunst" ble lagt inn under lovens virkeområde gjennom forskrift.¹⁸

Blant offentlige stiftelser i Møre og Romsdal kan nevnes Stiftinga Geirangerfjorden Verdsarv, som ble opprettet i 2009 i forbindelse med utpekingen som verdsarvområde. Volda kommune er alene stifter av to stiftelser, "Stiftinga Frivilligsentralen i Volda" og "Stiftelsen kontoret for næringslivet i Volda". Den sistnevnte stiftelsen ble vurdert av Fylkesmannen i 1999 etter klage fra studenter på Høgskolen i Volda, og konklusjonen var at offentlighetsloven gjaldt for stiftelsens virksomhet. Antakelig er også den andre stiftelsen omfattet av offentleglova, men normalt ikke av kommunelovens regler om møteoffentlighet.

I Molde finner vi også to eksempler på at kommunen står bak stiftelsene: "Stiftelsen Molde Ungdomsboliger" og "Molde kommunes stiftelse for sosiale formål". På samme måte som for stiftelsene i Volda, må det antas at offentleglova gjelder, men at kommunelovens regler om åpne møter ikke gjelder i utgangspunktet.

Hovedreglene i oversikts form:

¹⁸ Offentleglovforskrifta §2.

| Virksomhet | Offentleglova gjelder | Møteoffentlighet gjelder |
|---|----------------------------------|-----------------------------|
| Samkommune, kommunelov §28-2 a-v | Ja | Ja |
| Interkomm. samarb, kommunelov §27 | Ja | Ja |
| Fellesnemnd, kommunelov §28-1 a-k | Ja | Ja |
| Styre for interkomm. planarbeid ¹⁾ | Ja | Ja |
| KF og FKF | Ja | Ja ²⁾ |
| IKS | Ja, normalt | Mulig, hvis vedtektsbestemt |
| Stiftelser, stiftet av det offentlige | Ja, normalt, hvis off. dominerer | Mulig, hvis vedtektsbestemt |
| AS og ASA | Neppe, må evt. vurderes konkret | Nei, men kan bestemmes |

¹⁾ Styre for interkommunalt plansamarbeid opprettet etter plan- og bygningslova §9-2.

²⁾ Innført ved lovendring satt i kraft fra 1. juli 2013.

Har du spørsmål eller kommentarer til innholdet?

Ta kontakt med meg,

Epost nilsoy@online.no

Mobiltelefon 90550324