

Til Statsforvalteren – anmodning om å se på sak 2021/12780 på nytt

Kopi: Larvik kommune, Norsk Presseforbund og Norsk redaktørforening

Vi mener det er flere momenter som Statsforvalteren ikke har tatt hensyn til i behandlingen av denne saken som er vesentlig for den endelige avgjørelsen. Vi er klar over at det ikke er klageadgang, men anmoder sterkt Statsforvalteren om å se på saken igjen.

Vi mener punktene under er vesentlige opplysninger som ikke er tatt hensyn til.

1) Vi mener Statsforvalteren gjør en feil ved fortolkningen av kommuneloven § 11-2. Fra ordlyden om at folkevalgte "**skal** behandle saker og treffe vedtak **i møter**", er slutningen at *bare* den informasjon politikerne *selv velger* å bringe inn i møtet regnes som saksbehandling for organet. Her mener vi Statsforvalteren går glipp av hovedpoenget, som er at bestemmelsen oppstiller **plikt** til å sørge for saksbehandlingen nettopp skjer i møtet - og ikke andre steder.

Se bl.a. proposisjonen til kommuneloven, Prop. 46 L (2017-2018), pnkt. 17.4.2. Her understrekes det at sammenkomster der medlemmene som ellers utgjør hoveddelen av et folkevalgt organ deltar for å diskutere en sak for organet, per definisjon vil være ulovlige:

"All saksbehandling, det vil si behandling og drøfting av saker organet har som oppgave å behandle, skal skje i lovbestemte typer organer og i formelle møter. Dersom en gruppe folkevalgte møtes utenfor disse rammene, for eksempel ved at formannskapets medlemmer og noen flere folkevalgte uten kunngjøring eller offentlig saksliste møtes for å drøfte en konkret sak, mener departementet at dette må anses som brudd på møteprinsippet".

Se våre uthevinger fra sakens faktum:

"Politikerportalen er en webløsning hvor **alle saker som skal til behandling i folkevalgte organ gjøres tilgjengelig for folkevalgte**. Saksdokumentene og møtene som vises i politikerportalen er de samme dokumentene og møtene som kommunen publiserer i innsynsløsningen på deres websider. Politikerportalen har utover det funksjonalitet for at **folkevalgte kan legge inn forslag til sakene** i forkant av møtene.

Larvik kommune har altså kjøpt inn et system som legger til rette for at hele kommunestyret i Larvik kan møtes utenfor kommunelovens rammer, og legge inn egne synspunkter til kommunestyrets saker, nærmest kontinuerlig. Vi snakker om en digital sammenkomst, der alle kommunestyrets medlemmer og også kommunens administrasjon har fortløpende tilgang, 24/7.

Se også kommunedirektørens eget innlegg om saken som dere finner her.

<https://www.op.no/apenhet-er-et-av-vare-fremste-mal/o/5-36-1184185>

At dialogen skjer på en lukket plattform som er digital og ikke fysisk, endrer imidlertid ikke på det faktum at politikerne her er i full gang med diskusjon og meningsbryting av konkrete saker som skal behandles i det folkevalgte organet. At dette faller inn under det forarbeidene definerer som "behandling og drøfting av saker" i folkevalgte organ, kan neppe være tvilsomt.

Vi mener at også kommunelovutvalgets generelle redegjørelse for hensynene bak reglene om møteoffentlighet trekker i samme retning (NOU 2016-4, pnkt. 6.4.4.1):

"Utvalget mener det er viktig å styrke folkestyret i kommunene. Helt sentralt for et sterkt folkestyre er at det er åpenhet om beslutninger som tas, og grunnlaget for dem. Det er derfor viktig at møter i folkevalgte organer er åpne. Det bør være åpenhet rundt både vedtak som fattes, og meningsdanningen i forkant av beslutningene".

Meningen med bestemmelsen er selvsagt ikke å gi politikere *frihet* til å tre sammen i andre konstruksjoner enn i møtet, for å diskutere kommunestyrets saker i fred fra innbyggerne, slik Statsforvalteren synes å ha lagt til grunn.

Tvert imot har Sivilombudsmannen i en rekke uttalelser drøftet spørsmålet om hva slags type aktivitet som skal regnes som saksbehandling i folkevalgt organ. Se f.eks. sak 2010/2939, som gjelder spørsmålet om en budsjettkonferanse skulle ha gått for åpne dører:

"En sammenkomst i et folkevalgt organ vil være et møte i lovens forstand når det er fastsatt på forhånd at medlemmene av organet skal tre sammen som folkevalgt organ for å forhandle, drøfte, treffe vedtak eller på annen måte behandle saker og spørsmål som det etter lov eller forskrift har som oppgave å behandle. Tilsvarende vil det etter kommuneloven § 30 foreligge **plikt** til å behandle slike saker i møter".

Synspunktet er fulgt opp i juridisk litteratur, se bl.a. Brandt/Harlem (s. 269) som påpeker at samme formulering er brukt i en rekke andre uttalelser fra ombudsmannen, bl.a. SOMB-2009-28 og SOM- 2015-3273.

Konklusjonen må bli at Larvik kommune har organisert seg i strid med kommunelovens plikt til å sørge for at all behandling av saker til folkevalgt organ, skjer i møter. Spørsmålet om innsyn må derfor vurderes som om ugyldigheten ikke hadde funnet sted. Dette henger tett sammen med spørsmålet om dokumenter politikerne laster opp i Politikerportalen, kan regnes som ferdigstilte eller ikke.

2) Dokumentene er ferdigstilt: Vurderingstema for om dokumenter er ferdigstilt etter offl. § 4, er om det er aktuelt å gjøre endringer i det. Spørsmålet man må stille seg, er om et tilsvarende forslag ville blitt vurdert ferdigstilt, i en situasjon der Larvik kommune *hadde* overholdt kommunelovens bestemmelser. Altså:

Dersom politikere *ikke* fikk tre sammen i et kontinuerlig åpent digitalt fora (lukket for allmennheten) for å behandle sine saker, hvordan hadde forslagene blitt fremmet? Og ville de samme forslagene blitt vurdert som ferdigstilte i lovens forstand? Svaret må være selvsagt, at i en slik situasjon ville alle disse forslagene blitt fremlagt i åpne møter. Og blitt ansett som ferdigstilte dokumenter, i den forstand at de gir uttrykk for politikernes syn på saken, på tidspunktet der forslaget ble fremmet.

Hensikten med å legge frem forslag i møter, enten skriftlig eller fra talerstolen, er jo nettopp å fremføre det politiske budskapet en selv, eller ens parti, har om saken. Målet er å få mest mulig gjennomslag for sitt syn, og om ikke annet sørge for at partiets argumentert blir hørt og fremført for kommunens velgere, før det folkevalgte organet kommer frem til endelig standpunkt i saken (vedtak).

At Larvik-politikere laster opp sine forslag i Politikerportalen, der alle kommunestyrets medlemmer har tilgang, må i denne sammenheng derfor sidestilles med at forslag legges frem

i møter. At alle forslagene ikke gir uttrykk for *kommunestyrets* endelige vedtak i saken, kan selvfølgelig ikke tas til inntekt for at politikernes notater i seg selv ikke er ferdigstilt. Verdt å nevne i denne sammenheng, er at den enkelte representants autonomi. Partipolitikken binder ikke enkeltrepresentanter rettslig. Hver enkelt representant står rettslig sett fritt til å fremme ethvert syn i møtet. Og det er nettopp dette enkeltrepresentanter gjør, når de laster opp forslag i Politikerportalen.

Det følger av Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) s. 120 under merknadene til definisjonene i § 4, at dersom et dokument ikke blir sendt ut i vanlig forstand, men bare blir lagt ut i en database som er tilgjengelig for dem som er ment som adressater, skal det anses som sendt ut når det er lagt ut i databasen.

Et tilleggsargument som trekker i samme retning, er at Politikerportalen ikke budsjettmessig tilhører kommunestyret. Det er kommunen som har kjøpt inn databasen, og kommunedirektøren bruker det til å laste opp ferdigstilte forslag til saker for behandling i kommunestyret. Politikere regnes ikke som tjenestemenn i kommunen etter definisjonen i forvaltningsloven § 2 d, men som "annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan" etter fvl. § 10. I kommuner med formannskapsmodell er det et skarpt skille mellom administrasjonen og folkevalgte. Når administrasjonen og hele kommunestyret utveksler dokumenter seg imellom, trekker følgelig også dette i retning av at det er tale om ferdigstilte dokumenter ment for mottakerne, som heller ikke kan ansees organinterne.

Atter subsidiaært kan det anføres at Politikerportalen som database tilhører kommunen som organ, og at administrasjonen etter § 9 har en selvstendig plikt til å vurdere om opplysningene kan fremskaffes ved en sammenstilling. Etter det opplyste kan alle forslag lastes ned ved få tastetrykk, fortløpende tilgjengelighet til de ulike dokumentene er selve kjerneformålet med hele portalen. Resultatet av en sammenstilling etter § 9 vil bli et nytt saksdokument i lovens forstand, hvorefter det kreves særskilt unntaksgrunnlag for å nekte innsyn.

Vi håper derfor disse opplysningene kan føre til at Statsforvalteren behandler saken på nytt. Vi mener dette er vesentlig opplysninger som ikke er tatt med i den endelige vurderingen.

Eirik Haugen
Sjefredaktør og daglig leder i Østlands-Posten
Tlf: 9511 1410
op.no