



Offentlighet, innsyn, åpenhet og åpne/lukkede møter – juridiske utfordringer for kontrollutvalget

Avd.dir/advokat Tor Allstrin, KS advokatene

Forholdet mellom reglene

- Reglene om åpen og lukkede møter – og reglene om dokumentoffentlighet er to forskjellige regelsett
- Møteoffentlighet er regulert i **kommuneloven**
- Dokumentoffentlighet er regulert i **forvaltningsloven** og i **offentleglova**
- Reglene gjelder uavhengig av hverandre
- Men reglene er koblet til hverandre på noen punkter

Åpne møter

- Hovedregelen
- Ordningen tidligere
- Begrunnelsen for endringen
- Hjemler for å lukke møtet
 - Tjenesteforhold
 - Personvern
 - Tungtveiende offentlige interesser + hjemmel i offentlighetsloven for dokumentunntak

Hovedregelen

- Møter i folkevalgte organer er åpne
- Hva er et møte i et folkevalgt organ:
 - Saksbehandling
 - Folkevalgte organer gjør sin saksbehandling i møter – jf. kommuneloven § 30 nr. 1
- eneste tillatte arbeidsform for folkevalgte organer
- gjelder selv om det ikke foreligger en formell innkalling

Muligheter til å lukke dørene i konkrete saker

- Oversikt (§ 31):
 - Lovbestemt **taushetsplikt**
 - Sak som angår **arbeidstakers tjenstlige forhold**
 - Når hensynet til **personvern** krever det
 - **Tungtveiende offentlige interesser** tilsier det - **og** opplysningene kunne vært unntatt etter **offentleglova** hvis de hadde stått i et dokument

Taushetsplikt

- Hva er taushetsbelagt etter fvl. §13 flg.
 - Opplysninger om «noens personlige forhold»
 - «forretningshemmeligheter»
- Hvis slike opplysninger vil komme fram må dørene lukkes – jf. «skal»
- Straffe-sanksjonert plikt
- Ikke bare plikt til å bevare taushet
- Plikt til å hindre at andre får tilgang eller kjennskap til opplysningene

Hva er taushetsbelagt

- Opplysninger om «**noens personlige forhold**»
- Opplysninger som det er av «**konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den det gjelder**»

Hva er «noens personlige forhold»

- «Noe som det med god grunn er vanlig å ønske å holde for seg selv»
- Må være knyttet til enkeltperson
- At noe er en personopplysning etter personopplysningsloven fører ikke i seg selv til taushetsplikt
- Gjelder også opplysninger om døde og forsvunne personer
- Hva som er taushetsbelagt kan ofte være tvilsomt

Rettleiar

Rettleiar til offentleglova



Momenter

- **Momenter** som kan tale for taushetsplikt:
 - Opplysning som kan bidra til å **utlevere** eller **skade** en person i allmenhetens øyne
 - Opplysninger gitt i **fortrolighet**
 - Utlevering kan skade **tilliten** til forvaltningen
 - **Allmenhetens interesse** i å bli kjent med opplysningen

Unntakene i § 13 annet ledd – lite sensitive

- Fødested
- Fødselsdato og personnummer
- Statsborgerforhold
- Sivilstand
- Yrke
- Bopel (med mindre...)
- Arbeidssted

Rødt-leder Bjørnar Moxnes må møte i retten

Bjørnar Moxnes ble for halvannet år siden anmeldt av bystyret for å ha brutt taushetsplikten. Han nekter å betale forelegget han fikk, og torsdag må Moxnes møte i Oslo tingrett.



Bjørnar Moxnes ser frem til rettsaken starter. Her sammen med sin forsvarer, Harald Stabell.
FOTO: LISE MERETE OLAVSEN / NRK



Journalist
[Emilie Christin Hellberg Saksæther](#)



Journalist
[Lise Merete Olavsen](#)

Kilde: NTB/NRK

[MER OM NORGE](#)

Publisert 03.09.2015, kl. 06:46

Jeg har ikke publisert noen personopplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, sier Bjørnar Moxnes til NRK.

Det mener kommunen og politiet at Moxnes har gjort. I januar i fjor offentliggjorde han informasjon fra en granskingsrapport om Lindeberg-saken, der en [hjelpetale ble beskyldt for overgrep](#) mot to pasienter.

Rapporten Moxnes publiserte på Rødts nettside var langt mindre sladdet, enn den [kommunerevisjonen hadde offentliggjort.](#)

Tidligere i år fikk han et forelegg på 15.000 kroner for å ha brutt taushetsplikten for personer i kommunens tjeneste.

Det nekter Moxnes å betale, og i dag må han møte i retten.

– Jeg lar meg ikke instruere eller kneble av vedtak som de andre fatter. Jeg nekter å godta at andre politikere hemmeligholder informasjon som er helt nødvendig å vite for at rettsikkerheten både for pasienter og ansatte på sykehjemmene i Oslo blir ivaretatt, sier han.

Hva saken gjaldt

- Moxnes offentliggjorde en nedsladdet versjon av en rapport fra kommunerevisjonen: «*Oslo kommunes saksbehandling i Lindebergsakene*»
- Inneholdt både
 - Opplysninger om pasienter
 - Opplysninger om ansatte
- Spørsmålet var om disse opplysningene var taushetsbelagte

Pasientopplysningene

- Klart opplysninger om «noens personlige forhold»
- *«Opplysninger om fysisk og psykisk helse er i kjerneområdet for hva som regnes som personlige forhold» (dommen side 5).*
- Spørsmålet var om noen av unntakene kom til anvendelse
- § 13a nr. 2: *«Taushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for (...) at opplysningene brukes når behovet for beskyttelse må anses ivaretatt ved at de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte».*
- Retten kom til at dette var tilfelle

Opplysninger om ansatte

- Dels kritikk mot tjenestehandlinger:
 - kritikk mot tjenestehandlinger som er i kjernen av leders ansvarsområder er ikke «noens personlige forhold»
 - Altså ikke taushetsbelagt
- Forhold av mer personlig karakter:
 - Dette er «noens personlige forhold»
 - Altså i utgangspunktet taushetsbelagt
 - Men:
 - Ingen berettiget interesse tilsa hemmelighold
 - Dessuten var opplysningene offentlig kjent om alminnelig tilgjengelige andre steder

§ 13 a. (begrensninger i taushetsplikten når det ikke er behov for beskyttelse)

- Taushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for:
 - at opplysninger gjøres kjent for dem som de direkte gjelder, eller for andre i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker,
 - at opplysningene brukes når behovet for beskyttelse må anses varetatt ved at de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte, og
 - at opplysningene brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder.
 - at opplysninger om en navngitt domfelt eller botlagt er benådet eller ikke og hvilke reaksjoner vedkommende eventuelt blir benådet til, gjøres kjent.
- 0 Tilføyd ved lov 27 mai 1977 nr. 40, endret ved lov 17 des 2010 nr. 85 (ikr. 17 des 2010 iflg. res. 17 des 2010 nr. 1668).

«Arbeidstakers tjenstlige forhold»

- Må konkret gjelde tjenestemannens eget forhold.
- I så fall skal dørene lukkes
- Hva med diskusjon om kritikkverdige forhold?
- Dette må eventuelt hjemles i taushetsplikt

Hvis hensynet til personvern krever det

- Bare rett – ikke plikt (jf. «kan»)
- Hvis taushetsplikt har man plikt
- Men personvern hensyn kan rekke lenger enn det taushetsplikten dekker
- Terskelen er høy – jf. «krever det»
- Må gjøre en interesseavveining

Tungtveiende grunner + hjemmel i offentleglova

- To kumulative vilkår
 - Tungtveiende offentlige interesser
 - Opplysningene ville kunne unntas hvis de hadde stått i et dokument
- Terskelen er høy
- Ikke for å beskytte politikerne eller beskytte kommunen mot kritikk
- Hva med «meroffentlighet»?

Nærmere om de ulike hjemler i offentleglova

Oversikt:

- Tre grupper av unntaksregler:
 - **Taushetsplikt**
 - **Interne** dokumenter
 - Unntak etter **innhold** (de mest praktiske for kommuner)
 - Rettssaksdokumenter (§ 18)
 - Forhandlingsposisjon (§ 23)
 - Kontroll- og reguleringstiltak, lovbrudd (§ 24)

Konsekvensene av at møtet er lukket

- Bare **medlemmer** og andre med **lovbestemt møterett** kan delta
- Andre kan gis **tillatelse** til å være til stede – men merk taushetsplikten
- Ikke uten videre taushetsplikt for alt som kommer fram i et lukket møte – bare det som er underlagt **lovbestemt** taushetsplikt

Prosedyren for å lukke dørene (§ 31a)

- Debatten om dørene skal lukkes skal gå for lukkede dører
- Kunngjøring av møter
 - § 32: «Møte som skal holdes for åpne dører, skal gjøres kjent på hensiktsmessig måte».
 - Også møter som man regner med vil bli lukket skal kunngjøres
 - Foreslått presisert i høringsforslag fra 2015

Dokumentoffentlighet – dokumenter til/fra kontrollutvalget og revisjonen



Når er et revisjonsdokument/dokument til/fra kontrollutvalget offentlig og når kan det unntas

- Dokumentbegrepet er teknologinøytralt
- «Saksdokumenter» er offentlige – hva er det?
- Tidspunktet for når det kan kreves innsyn (§ 4)
- Tre grupper unntakshjemler:
 1. Taushetsplikt
 2. Interne dokumenter
 3. Unntak etter innhold

Hvilke dokumenter snakker vi om?

- Planer
- Rapporter
- Utkast til rapporter
- Brev
- Møteinnkallinger, referater
- Utkast
- Mv.

Er det forskjell på ferdige og uferdige dokumenter?

- Vel, det beror på hva som er formålet med dokumentet
- To typer saksdokumenter:
 - Dokumenter som **kommer inn til – eller legges fram** for et organ
 - Dokumenter som et organ **selv oppretter**
- Når er dokumentet «opprettet»
 - Når det skal sendes ut:
Når det allerede er **sendt ut** – er det pr. def. opprettet
 - Interne dokumenter:
Når det er «**ferdigstilt**», jf. offentleglova § 4 annet ledd
- Merk: Særregel om **utsatt** innsyn (§ 5)

Er kontroll- og revisjonsdokumenter interne ?

- Unntaket for interne dokumenter i § 14:
«Eit organ kan gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing.»
- Kommunen er i utgangspunktet **ett organ** ...
- Men offentleglova § 16 gjør unntak fra dette
- § 16 første ledd bokstav c): Unntaket for interne dokumenter gjelder ikke:
 - *«dokument frå eller til kommunale og fylkeskommunale kontrollutval, revisjonsorgan og klagenemnder,»*

Forholdet mellom KU og sekretariatet

- Sekretariatet og kontrollutvalget regnes som ett og samme organ i relasjon til reglene om dokumentoffentlighet
- Jf. § 16 første ledd i. f., hvor det fremgår:
 - «§ 14 gjeld likevel for dokument som blir utveksla mellom kommunale og fylkeskommunale kontrollutval og sekretariatet til utvalet.»

Taushetsplikt

- Bjørnar Moxnes-saken
- Går ikke nærmere inn på dette igjen her
- Men hvilke øvrige unntak etter **innhold** kan tenkes?

Innholdsmessige unntak som kan være aktuelle

- § 18: Rettssaksdokumenter
- § 23: forhandlingsposisjon
- § 24: Kontroll- og reguleringstiltak, lovbrudd

Rettssaksdokument

«Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som eit organ har utarbeidd eller motteke som part i ei rettssak for norsk domstol.»

Forhandlingsposisjon mv. (§ 23)

«Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltninga til organet.
(....)

Det kan gjerast unntak frå innsyn for tilbod (308) og protokoll etter regelverk som er gitt i medhald av lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlege innkjøp, til valet av leverandør er gjort.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for dokument som gjeld selskap der staten eller ein kommune eller fylkeskommune har eigarinteresser, og som blir behandla av vedkommande organ som eigar, dersom selskapet ikkje er omfatta av verkeområdet for lova her.»

Kontroll- og reguleringsiltak mv.

«Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd fordi innsyn ville motverke offentlege **kontroll- eller reguleringsiltak** eller andre pålegg eller forbod, eller føre til fare for at dei ikkje kan gjennomførast.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for **melding, tips eller liknande dokument om lovbrøt** frå private. **Andre dokument om lovbrøt**, blant anna melding og tips frå offentlege organ, kan det gjerast unntak frå innsyn for inntil saka er avgjort.

Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når unntak er påkravd fordi innsyn ville **lette gjennomføringa av straffbare handlingar**. Det same gjeld opplysningar der unntak er påkravd fordi innsyn ville utsetje enkeltpersonar for fare, eller lette gjennomføringa av handlingar som kan skade delar av miljøet som er særleg utsette, eller som er trua av utrydding. «

Særlig om utsatt offentlighet for revisjonsdokumenter

- Ny bestemmelse i offentlighetsloven § 5
- *«Innsyn kan utsetjast for dokument som er utarbeidde av eller til ein revisor for ein kommune eller fylkeskommune, i saker som revisoren skal rapportere til kontrollutvalet, jf. kommuneloven § 78 nr. 5, inntil kontrollutvalet har motteke ein endeleg versjon av dokumentet. Det same gjeld dokument som er utarbeidde av eller til den som utfører selskapskontroll, jf. kommuneloven § 77 nr. 5.»*