



Fylkesmannen i Hordaland
Postboks 7310
5020 BERGEN

Deres ref.	Deres brev av:	Vår ref.	Emnekode	Dato
2010/7370 326.1	16.06.2010	201009064-2 OHMA	SARK-0610	26. oktober 2010

Innsyn i sakslister og dokumenter til byrådskonferansene. Oversendelse av klagesak.

Hva saken gjelder:

Bergensavisen (BA) ved journalist Anders Haga bad i e-post datert 2. desember 2009 om å få innsyn i sakslisten til byrådskonferansen mandag 7. desember 2009 og byrådets ordinære møte den påfølgende onsdag 9. desember. Samtidig ville avisen «gjørne ytre et ønske» om å være tilstede ved begge møter.

Henvendelsen ble besvart fra kommunens side samme dag som BA fremmet ønsket om innsyn i sakslistene og tilstedeværelse på disse to møtene. Kravet om innsyn i dokumenter etter offentleglova ble avslått. Begrunnelsen var at byrådskonferansen er et forberedende møte til byrådsmøtet og at det ikke blir fattet noe vedtak.

Avisens ytrede ønske om å være tilstede på byrådskonferansen og det påfølgende møte ble avslått med hjemmel i kommunelovens § 31 nr. 6. I denne bestemmelsen står det at møter i kommuneråd holdes for lukkede dører, hvis ikke rådet selv bestemmer noe annet og paragrafen ikke er til hinder for dette. Byrådet gjorde det klart at det ikke er aktuelt å endre praksis når det gjelder møteoffentlighet for byrådet.

Bergensavisen har klaget på dette vedtaket til Bergen kommune. Klagen gjelder ikke praktisering av møteoffentlighet etter kommuneloven, men dokumentoffentlighet knyttet til byrådskonferansene.

Saken berører vesentlige deler av hvordan kommunens parlamentariske styringsform fungerer. Kompleksiteten i dette har gjort at klagen dessverre har blitt liggende hos kommunen uten å bli sendt videre til fylkesmannen. Av denne grunn har Haga i brev stempelt 4. juni d.å. henvendt seg direkte til Fylkesmannen i Hordaland med klagen.

Fylkesmannen har i brev datert 16. juni 2010 oversendt klagesaken til Bergen kommune som rette vedkommende. Bergen kommune etterstreber å håndtere innsynskravene, inkludert de mange klagesakene fra BA, i tråd med bestemmelsene i offentleglova § 32 tredje ledd. Kommunen ser at tiden har løpt fra det som kan kalles ugrunnet opphold og beklager det.

Klagens innhold

Som klager påpeker, har det vært flere henvendelser fra BA i denne saken. Kommunens utgangspunkt for vår behandling av klagen er e-post sendt til Bergen kommune datert 22. desember 2009 og det dokumentet som BA sendte direkte til Fylkesmannen i Hordaland og som ble mottatt der 4. juni 2010.

Klager forteller at han kjenner til at det ikke bare er byrådene, men «også gruppeledere fra byrådspartiene samt representanter fra administrasjonen, som deltar i disse møtene».

Klager viser til offentleglova § 16 første ledd bokstav a og b som gjør det klart det ikke er anledning til å unnta et dokument etter §§ 14 og 15 dersom det er snakk om et «saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt organ» eller «saksliste til møte i folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar».

Videre viser Bergensavisen til veilederen som Justisdepartementet har utarbeidet til loven. Klager har gjengitt den *foreløpige* versjonen som departementet utarbeidet. Det er derfor noen språklige forskjeller. Kommunen velger å gjengi de relevante avsnittene i veilederens pkt. 7.4.2, slik de fremstår i den *gjeldende* veilederen (s. 114):

«Dersom ein kommune eller fylkeskommune har innført parlamentarisk styreform, vil kommunerådet (byrådet) eller fylkesrådet vere å rekne som eit folkevalt organ, med den konsekvens at det ikkje kan gjerast unntak etter offentleglova §§ 14 eller 15 for saksframlegg frå administrasjonen til kommunerådet eller fylkesrådet. Vidare kan det ikkje gjerast unntak etter §§ 14 eller 15 for dokument frå den enkelte kommuneråden eller fylkesråden til det samla kommunerådet eller fylkesrådet. Dersom kvart enkelt medlem av kommunerådet eller fylkesrådet har fått tildelt leiaransvar for delar av administrasjonen, slik situasjonen er i Oslo, vil dette likevel stille seg noko annleis. Det kan då gjerast unntak etter offentleglova § 14, når vilkåra i denne føresegna er oppfylde, for saksframlegg frå administrasjonen til den aktuelle kommuneråden eller fylkesråden.

Etter offentleglova § 16 fyrste ledd fyrste punktum bokstav b er ikkje sakslister til møte i folkevalde organ i kommunar og fylkeskommunar omfatta av unntakshøvet etter §§ 14 og 15. Også etter offentlegheitslova 1970 var desse offentlege.»

Klager hevder at disse bestemmelsene tilsier at offentligheten skal få innsyn i hva som blir drøftet på møtene til byrådet og når det skal drøftes. Dette gjelder også for byrådskonferansene. Vi oppfatter at klagen ikke gjelder en konkret byrådskonferanse, men kommunens gjeldende praksis som sådan.

Kommunen har registrert at klager har gjort mye journalistikk på sin egen sak og lagt ved utklipp som demonstrerer dette. Vi går ikke videre inn på innholdet i disse vedleggene.

For øvrig viser vi til klagen som helhet.

Kommunens vurdering av klagen

Hjemmel for å unnta sakslistene

Klagen gjelder altså ikke de «lukkede dørene». Klager synes å være enig med kommunen at byrådet har lovlig rett til å velge hvorvidt det ønsker å holde sine møter for åpne eller lukkede dører. Klagen dreier seg da om hvorvidt kommunen har lovlig adgang etter offentleglova til å unnta sakslistene til byrådskonferansene.

I byrådslederens brev til BA av 2. desember 2009 ble ikke lovhjemmel for å unnta disse dokumentene angitt. Unntaket faller slik vi ser det inn under unntaksbestemmelsene i offentleglova § 14 med henvisning til samme lovs § 16 tredje ledd, andre punktum.

Byrådskonferanser og byrådsmøter

Selv om saken dreier seg om dokumentoffentlighet og ikke møteoffentlighet, kan det være oppklarende å gjøre kort rede for hvilke møter dette er snakk om og hvem som er deltakere. Byrådet i Bergen har to møter i uken. Det ene møtet kalles for byrådskonferanse og det andre har betegnelsen byrådsmøte.

Byrådskonferansene foregår nå om tirsdagene. Tidligere fant de sted mandager. På dette møtet legger de enkelte fagbyrådene frem sine forslag til saker hvor byrådet skal gi innstilling til bystyrets organer. Byrådet drøfter også på samme måte forslag til saker der byrådet selv avgjør sakene endelig. Byrådskonferansene har preg av å være et politisk arbeidsmøte for byrådet. Konferansene har klar parallell til regjeringskonferansene på nasjonalt nivå, der regjeringen møtes en gang i uken for å ha forberedende statsråd og drøfte alle viktige saker før formelle beslutninger tas. Målet er å sikre at regjeringen står samlet bak beslutningene.

Deltakerne på byrådskonferansene er ved siden av byrådets medlemmer følgende fra administrasjonen: Kommunaldirektør for Byrådsleders avdeling, kontorsjef samme sted i egenskap av å være byrådets sekretær og kommunens informasjonsdirektør. Gruppelederne fra byrådspartiene deltar på den delen av konferansen hvor innstillinger til bystyrets organer blir drøftet.

Byrådskonferansene er et forberedende møte, og det fattes ikke vedtak.

Byrådsmøtene blir holdt hver torsdag. Denne dagen blir byrådets innstillinger i saker som skal videre til bystyret avgitt. Dokumentene i de samme sakene blir gjort tilgjengelig på kommunens nettsider med mindre noe annet skulle følge av lov.

Byrådet fatter vedtak samme dag i de sakene hvor byrådet har avgjørelsesmyndighet. Disse sakene med forslag til vedtak har da i en uke vært offentlig tilgjengelig på kommunens nettsider med mindre noe annet skulle følge av lov. På samme måte blir saksframlegg med forslag til vedtak som skal avgjøres av byrådet neste uke offentliggjort og gjort tilgjengelig på kommunens nettsider.

Til forskjell fra formannskapsmodellen, der formannskapet får oversendt forslag til innstillinger til kommunestyret fra en rådmann, vil byrådet i en parlamentarisk modell være både øverste leder for kommunens administrasjon og samtidig «formannskap». Byrådskonferansene er slik sett analoge til arbeidsmøtene som en rådmann har med sin ledergruppe.

Nærmere om lovhjemmelen

Som nevnt tidligere mener kommunen at sakslistene til byrådets forberedende møter faller inn under unntaksbestemmelsene i offentleglova § 14 med henvisning til samme lovs § 16 siste ledd, andre punktum.

Byrådskonferansene er en del av byrådets saksforberedende arbeid. Dokumenter utarbeidet for den interne saksforberedelsen kan unntas etter § 14 første ledd i offentleglova. Lovens § 16 lister opp en del forhold der unntakene i §§ 14 og 15 ikke kommer til anvendelse. Men § 16 setter også opp noen unntak fra unntakene for unntakene i tredje ledd:

«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.»

Som det fremgår av denne bestemmelsen, har kommunen anledning til å unnta dokumenter etter § 14 i tilfeller der utkast til vedtak og innstillinger «blir lagde fram for administrasjonssjefen eller kommunerådet før det blir gjort vedtak, eller før ei innstilling blir lagd fram for eit folkevalt organ».

Vurdering av merinnsyn

Etter offentleglova § 11 påligger det kommunen en plikt til å vurdere helt eller delvis innsyn. Kriteriet er at organet «bør gi innsyn dersom omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak».

Poenget med å ha adgang til unnta dokumenter etter § 14 er å sette en grense for en legitim fortrolighetssfære, der det er et fritt rom for frie overveielser og kreativ tankeutveksling av uforpliktende og foreløpig karakter. Byrådet har et behov for å utveksle foreløpige synspunkter og ideer uten at allmennheten får innsyn i dette.

Det er uheldig dersom omgivelsene er i tvil om hva som er byrådets beslutning eller synspunkt. Dersom alle interne innspill blir gjenstand for full offentlighet, kan det sås tvil om hva byrådet egentlig mener. Hensynet til en forsvarlig intern prosess veier tyngre enn hensynet til offentlig innsyn. I et parlamentarisk system er det også behov for en slik fortrolighetssfære. Derfor har også regjeringskonferansene den form som de har.

Formålet med innsynsbestemmelsene i norsk forvaltning er å sikre at allmennheten har mulighet til å påvirke utfallet av en sak før endelig vedtatt er tatt. Når det gjelder saker som skal avgjøres av byrådet, har allmennheten én uke til å påvirke utfallet av dem. I saker hvor byrådet avgir innstilling til bystyrets organer, har allmennheten mulighet til å påvirke i tiden frem til endelig behandling i bystyrets organer.

For øvrig viser vi til fylkesmannens avgjørelse datert 9. september 2010 (ref. 10/52691 326.1) i klagesaken fra samme avis og journalist om krav om innsyn i dokumenter fremlagt på byrådets budsjettkonferanse.

Vi har etter dette kommet til at klagen ikke tas til følge med den begrunnelsen som følger ovenfor.

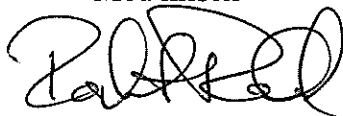
V e d t a k :

Bergen kommune opprettholder vedtaket om å avslå innsyn i sakslister og saksdokumenter til byrådskonferansene. Avslaget gjøres med hjemmel i offentleglova § 14 første ledd, jfr. samme lovs § 16 tredje ledd og andre punktum. Merinnsyn er vurdert etter § 11.

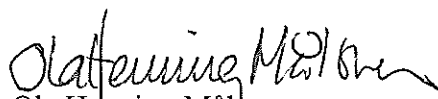
Klagen fra Bergensavisen stemplet 4. juni 2010 tas ikke til følge.

Saken oversendes Fylkesmannen i Hordaland til endelig avgjørelse, jfr. offentleglovas § 32.

Med hilsen



Robert Rastad
kommunaldirektør



Ola Henning Målshes
informasjonsrådgiver

Kopi til: Bergensavisen v/ Anders Haga

Vedlegg:

E-post fra Bergensavisen v/ Anders Haga datert 2. desember 2009

Brev fra byrådsleder Monica Mæland datert 2. desember 2009

E-post fra Bergensavisen v/ Anders Haga datert 22. desember 2009

Brev fra Fylkesmannen i Hordaland datert 16. juni 2010