

Jan Erik Sundøy
Stjørdalens Blad
Postboks 163
7501 STJØRDAL

SOM

Min referanse

Deres referanse

Dato

2008/2734

25.06.2009

KLAGE PÅ LUKKEDE GRUPPEMØTER

I brev 12. desember 2008 klaget du, på vegne av Stjørdalens Blad, over møtekulturen i kommunestyret og formannskapet i Stjørdal kommune. Det skal ha utviklet seg en praksis på disse møtene der representantene underveis i åpne møter går i «lukkede felles gruppemøter eller fraksjonsmøter for å diskutere i fred og ro», representantene kommer deretter tilbake til det åpne møtet og stemmer «i hovedsak [...] sammen».

Det fremholdes at denne praksisen er i strid med kommuneloven og at den «uthuler åpenheten» når en flertallsgruppering flytter «helt avgjørende deler av de politiske prosessene [...] ut fra åpne kommunestyremøter og inn bak stengte dører». Videre ble det pekt på at den eksisterende møtekulturen er i strid med lovens hovedregel om åpne møter og hensynene bak reglen. Det ble vist til at flertallsgrupperingen består av representanter fra ulike politiske partier, og gruppemøtene gjør at utfallet av enkeltsaker i realiteten avgjøres bak lukkede dører. I flere konkrete saker som har vært oppe til behandling, skal det lukkede møtet ha vært «avgjørende» for utfallet av saken.

På bakgrunn av klagen ble saken tatt opp med Stjørdal kommune. I brev herfra 9. februar 2009 ble kommunen bedt om å redegjøre for om praksisen som var beskrevet i klagen ga et korrekt bilde av møtekulturen i kommunen. Det ble lagt til grunn i brevet herfra at «gruppemøter eller fraksjonsmøter [vanskelig] kunne betegnes som møter i folkevalgte organer». Kommunen ble i lys av dette bedt om å gjøre rede for hvorvidt kommunen anså praksisen å være i tråd med formålet bak kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 § 31 om at møter i folkevalgte organer skal holdes for åpne dører. I brev av samme dato ble også Fylkesmannen i Nord-Trøndelag bedt om å kommentere den beskrevne praksisen, herunder hvorvidt praksisen var i tråd med prinsippet om møteoffentlighet. Det ble også stilt spørsmål om fylkesmannen hadde kjennskap til slik møtekultur i andre kommuner i fylket.

I brev 6. mars 2009 viste Stjørdal kommune innledningsvis til at slike gruppemøter er mye brukt i landets kommuner. Videre ble beskrivelsen av praksisen rundt gruppemøter som fremkom i klagen presisert noe, herunder at slike møter oftest holdes når det «dukker opp

vesentlige forslag som har stor betydning for den langsiktige økonomien i kommunen». Det ble også understreket at det var uten betydning på hvilket tidspunkt slike møter ble holdt, da det uansett ikke var tale om møter i folkevalgt organ. I redegjørelsen for kommunens syn på egen praksis ble det understreket at Stjørdal kommune har fokus på offentlighet. Det ble videre pekt på interesseavveiningen mellom offentlighetens krav om innsyn og partienes behov for politiske drøftelser.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag viste i sin redegjørelse 13. mars 2009 til at fylkesmannen hadde hatt flere lignende saker til behandling, og påpekte at en praksis der realiteten i drøftelser flyttes til andre fora enn møte i folkevalgt organ, og således kan holdes for lukkede dører, er uheldig. Videre ble det vist til høringsuttalelse 31. desember 2007 der fylkesmannen drøftet problemstillingen i tilknytning til lovlighetskontroll, og anmoder departementet om å klargjøre for hvilke typer møter og i hvilke organer prinsippet om møteoffentlighet skal gjelde.

I brev 16. mars 2009 imøtegikk du enkelte sider av kommunens redegjørelse, samt presiserte hvilke forhold klagen gjaldt og din oppfatning av praksisens lovmessighet. I merknadene 25. mars 2009 ble det bl.a. vist til at fylkesmannen mente møtepraksisen i Stjørdal «bør frarådes» og at fylkesmannen således «i hovedsak [er] enig» i påstandene som ble fremsatt i klagen din.

Stjørdal kommune kom i brev 8. april 2009 med merknader til fylkesmannens svar. Kommunen var kritisk til fylkesmannens uttalelse om at møtepraksisen «bør frarådes», og fremholdt at slike karakteristikk ligger utenfor fylkesmannens arbeidsområde. Videre ble det vist til at fylkesmannen ikke hadde svart på spørsmålet fra ombudsmannen om en møtekultur som den beskrevne var utbredt i fylkets kommuner. Stjørdal kommune hadde derfor utført en egen spørreundersøkelse blant nabokommune, og fremholdt på bakgrunn av resultatet av undersøkelsen at et flertall av kommunene i fylket hadde en praksis som lignet på den i Stjørdal, og at dette i seg selv var et argument for at praksisen var lovlig.

I brev 20. april 2009 ga du dine merknader til Stjørdal kommunes kommentarer til fylkesmannens brev. Det ble understreket at klagen til ombudsmannen gjaldt Stjørdal kommunes møtekultur, og ikke hvordan praksisen var i andre kommuner i Nord-Trøndelag. Videre ble ditt syn på saken presisert.

./.
Stjørdal kommune viste i brev 27. mai 2009 igjen til kommunens synspunkter i saken, og imøtegikk enkelte av punktene i ditt siste brev. Kopi av kommunens brev følger vedlagt.

Mitt syn på saken:

Utgangspunktet etter kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 § 31 første ledd er at møter i folkevalgte organer skal holdes for åpne dører. Verken loven eller forarbeidene angir særskilt hva som omfattes av begrepene «møte» og «folkevalgt organ». Jeg har imidlertid flere ganger tidligere gitt uttrykk for hvordan loven må forstås, se bl.a. uttalelsene

inntatt i årsmeldingen for 1995 side 96 (somb-1995-20) og årsmeldingen for 1997 side 125 (somb-1997-27).

I disse uttalelsene ble det lagt vekt på bl.a. regelens formål, slik dette kommer til uttrykk i NOU 1990: 13 side 309. Blant de hensyn som nevnes i forarbeidene som begrunnelse for åpne møter er: muligheten for demokratisk kontroll, å skape innsikt og forståelse for hva som skjer i den kommunale forvaltningen og å redusere avstanden mellom de som styrer og de som styres.

Kommunene står etter loven relativt fritt med hensyn til hvordan de ønsker å organisere det forberedende arbeidet. Uansett hvordan kommunene velger å gjøre dette, er det lagt til grunn i tidligere uttalelser fra min side at «reglen om åpne dører kommer til anvendelse på ethvert trinn i saksbehandlingen. Det har liten hensikt om den formelle beslutningen treffes i et åpent møte, dersom den reelle avgjørelsen eller vesentlige premisser er bestemt tidligere bak «lukkede dører», jf. årsmeldingen for 1997 side 120 (somb-1997-27). Den nevnte saken omhandlet «uformelle arbeidsmøter i formannskapet».

I Stjørdal synes imidlertid de «lukkede felles gruppemøtene» å skje på initiativ fra representantene selv, og de har ikke som gruppe noen delegert myndighet fra kommunestyret til å behandle saker eller treffe formelle vedtak. På bakgrunn av dette kan de felles gruppemøtene ikke betegnes som «møter i folkevalgte organer», jf. kommuneloven § 31 nr. 1.

Det er ulike oppfatninger mellom klageren, Stjørdal kommune og Fylkesmannen i Nord-Trøndelag om hvor vanlig denne praksisen med lukkede felles gruppemøter er. Videre er det ulike oppfatninger om praksisen er uheldig eller ikke ut fra et demokratisk perspektiv. Ombudsmannens kontroll med forvaltningen er først og fremst en rettslig kontroll. På bakgrunn av dette kan jeg vanskelig uttale meg om hvorvidt praksisen med lukkede felles gruppemøter er heldig eller ikke.

Jeg nøyer meg med å konkludere med at de nevnte gruppemøtene ikke formelt sett kan sies å være en del av kommunens saksbehandling, og at møtene derfor faller utenfor kommunelovens virkeområde. Det er derfor ikke grunnlag for rettslig kritikk mot Stjørdal kommunes saksbehandling.

Arne Fliflet

Vedlegg

Kopi: Stjørdal kommune

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag