

Norsk Presseforbund  
Postboks 46 Sentrum  
0101 OSLO

S | O M

Vår referanse  
2008/1667

Deres referanse  
2007/069

Vår saksbehandler  
Kristian Brandt

Dato  
03.02.2009

## MØTEOFFENTLIGHET OG PROTOKOLLERING - SANDEFJORD KOMMUNE

Det vises til tidligere korrespondanse, sist brev herfra 10. november 2008.

./ Vedlagt følger ombudsmannens uttalelse.

For ombudsmannen

  
for Kristian Brandt  
seniorrådgiver

Vedlegg

# Uttalelse

# S | OM

## MØTEOFFENTLIGHET OG PROTOKOLLERING - SANDEFJORD KOMMUNE

En orienteringssak i Sandefjord kommune ble behandlet på slutten av formannskapsmøtet etter at publikum og presse hadde forlatt salen. Saken sto ikke på møtekartet og ble ikke protokollert. Det ble ikke truffet formelt vedtak om lukking av dørene. Kommunen mente at saksbehandlingsreglene for folkevalgte organer ikke kom til anvendelse.

Jeg har kommet til at orienteringen fra ordføreren var en del av behandlingsprosessen for den saken det ble orientert om, og at saksbehandlingsreglene i kommuneloven derfor kom til anvendelse. Kommunens fremgangsmåte medførte at saken ikke fremkom på noen som helst måte, og en slik fremgangsmåte kan ikke godtas.

### *Sakens bakgrunn*

I en pressemelding 6. juni 2007 offentliggjorde Sandefjord kommune en avtale inngått mellom kommunen, Kjell Ulrichsen og Staten v/ Miljøverndepartementet. Avtalen innebar bl.a. at deler av Ulrichsens eiendom Skogan, gnr. 101, bnr. 2, ble overdratt til Staten. Kjøpesummen skulle i sin helhet gis til Sandefjord kommune, mot at pengene ble brukt til friluftsmål.

Etter offentliggjøringen av avtalen, ba Sandefjords Blad om innsyn i en e-post som blant annet var sendt til Ulrichsen. Sandefjord kommune avslo begjæringen blant annet under henvisning til at det var tale om et organinternt dokument etter offentlighetsloven § 5 første ledd. Avslaget ble etter klage opprettholdt av Fylkesmannen i Vestfold. På vegne av Sandefjords Blad brakte Norsk Presseforbund ved brev 25. mars 2008 avslaget inn for ombudsmannen – registrert som ombudsmannssak 08/704.

I forbindelse med avslaget på innsynsbejæringen fikk Sandefjords Blad opplyst fra kommunen at avtalen var et resultat av forhandlinger som hadde pågått i nesten ett år, og var iverksatt som følge av et vedtak i formannskapet høsten 2006. Kommunen opplyste

også at formannskapet var gitt muntlig orientering om forhandlingene i et lukket møte høsten 2006.

I det ovennevnte brevet hit 25. mars 2008 klaget Norsk Presseforbund også over at forhandlingene med Ulrichsen ikke var referert til eller nevnt i noen av kommunens dokumenter, eksempelvis postjournal, protokoller eller sakslister. Det ble videre anført at det ikke var hjemmel til å lukke møtet der avtalen ble tatt opp. Videre mente Presseforbundet at kommunen ikke hadde anledning til å forplikte seg til konfidensialitet overfor Ulrichsen, som hadde satt dette som vilkår for å forhandle med kommunen.

### **Undersøkelsene herfra**

I brev herfra 6. juni 2008 ble klagen tatt opp med Sandefjord kommune. Det ble bedt om kommunens syn på om orienteringssaken var omfattet av møtebokføringsplikten i kommuneloven § 30 nr. 3. Kommunen ble bedt om eventuelt å redegjøre for det rettslige grunnlaget for å unnlate protokollering.

Kommunen ble videre bedt om å redegjøre nærmere for det rettslige grunnlaget for å unnta saken fra offentligheten. Særlig ble det bedt utdypet hvilken betydning Ulrichsens krav til konfidensialitet hadde hatt og den rettslige adgangen for å tillegge momentet vekt. Kommunen ble særskilt bedt om å opplyse eventuell lovhjemmel for lukking, og om å oversende den aktuelle møteprotokollen hvor lukningsvedtaket fremgikk.

Sandefjord kommune besvarte henvendelsen i brev 23. juni 2008. Innledningsvis ble det opplyst at bakgrunnen for den orienteringen som ble gitt formannskapet, var at formannskapet tidligere var informert om at forhandlinger var innledet. Kommunen mente at slike «fortrolige og uformelle samtaler i formannskapet», som orienteringen om kommunens forhandlinger med Ulrichsen var et eksempel på, ikke omfattes av møtebokføringsplikten i kommuneloven § 30 nr. 3. Kommunen kunne heller ikke se at hensynene bak møtebokføringsplikten tilsa nedtegning.

Kommunen mente videre at opplysningene var underlagt lovbestemt taushetsplikt og viste til offentlighetsloven § 5a. Det ble vist til at «forhandlinger om salg av arealer som er berørt av næringsvirksomhet» omfattes av forvaltningsloven § 13 nr. 2 om taushetsplikt for forretningsforhold. Kommunen erkjente at det ikke var anledning for en part å kreve at saken unntas offentlighet dersom ikke det var hjemmel for det, men at Ulrichsens krav i dette tilfellet «understreket og var et vesentlig grunnlag for den vurdering kommunen gjorde av taushetspliktspørsmålet.» Kommunen mente imidlertid at «det faktum at det på tidspunktet forhandlingene fant sted foregikk en rettslig prosess mellom Sandefjord kommune og Kjell Ulrichsen, etter hvert med Staten v/ Miljøverndepartementet som hjelpintervenient», måtte tilsi at det var utelukket å opplyse om forhandlingene, blant annet av «advokatetiske grunner».

Det ble opplyst at det kun i sjeldne tilfeller ville være behov for å unnlate protokollering i en sak som er unntatt offentlighet, men ikke underlagt taushetsplikt. Kommunen mente at situasjoner «der parter i stridsspørsmål med retten tar kontakt med lokale politikere underveis» kunne være et eksempel og at unntakshjemmelen i offentlighetsloven § 6 nr. 2

ville være hjemmel for å unnta saken fra offentligheten. Videre ble det fremhevet at det «i slike tilfeller også er et legitimt behov for å protokollere saken», og at det løses «ved at man bare protokollerer at en bestemt politiker tok opp en sak vedrørende en konflikt om for eksempel grunnverv, regulering, ulovlig bygging m.v.»

På spørsmålet om hvilken hjemmel som forelå for å lukke det aktuelle formannskapsmøtet skrev kommunen:

«Lukking av møtet høsten 2006 under ordførerens orientering ble ikke vedtatt av formannskapet spesifikt, og en viser til den praksis man har ved å behandle sakene unntatt offentlighet samlet på slutten av møte og lukke møtet når man tar fatt på saksbehandlingen av disse eller personalsaker i henhold til kom.l. § 31. nr. 3. Det som skjer etter dette er gjerne interne beskjeder eller, som nevnt, saker unntatt offentlighet eller taushetsbelagte. Da har pressen og tilhørerne forlatt salen, og det anses ikke nødvendig å fatte vedtak på nytt om formell lukking av møtet. Det er heller ikke praksis å fatte formelt vedtak om lukking av møtet når man behandler saker unntatt offentlighet bortsett fra at formannskapet aksepterer det som er anført på den enkelte sak om at saken er unntatt offentlighet.»

Avslutningsvis opplyste kommunen at det ikke var mulig å finne ut hvilket av møtene i formannskapet orienteringen skjedde i, og at kommunen derfor ikke visste hvilken protokoll som var aktuell å oversende ombudsmannen.

Presseforbundet kom med enkelte merknader i brev 22. juli 2008. Der ble det blant annet reist spørsmål om kommunens anførsel om at det var av konkurransemessig betydning for Ulrichsen å hemmeligholde forhandlingene kunne være holdbar. Videre ble det satt spørsmålsteget ved kommunens praksis om å behandle visse saker uten å lukke møtet, men i stedet å vente til presse og tilhørere var gått. Det ble anført at en slik praksis var i strid med kommunelovens regler om møteoffentlighet.

I brev herfra 1. august 2008 ble kommunen blant annet bedt om å gi nærmere opplysninger om hva som var innholdet i orienteringen som ordføreren ga i det aktuelle formannskapsmøte og om hvordan det ville være av «konkurransemessig betydning» for Ulrichsen at forhandlingene ble holdt hemmelig. I sitt svarbrev 7. august 2008 opplyste kommunen at innholdet i orienteringen til formannskapet var at Ulrichsen hadde henvendt seg til ordføreren med ønske om å selge helt eller delvis eiendommen på Yxney. Det ble videre informert om at ordføreren hadde tatt kontakt med Miljøverndepartementet og Fylkesmannen i Vestfold og at det var fylkesmannen og kommunen som forhandlet med Ulrichsen med Miljøverndepartementet som rådgiver. Opplysningen om at Ulrichsen satte som forutsetning at forhandlingene ikke ble offentliggjort, ble også kommunisert formannskapet. Saken skal videre ha blitt nevnt i to til tre andre formannskapsmøter, men formannskapet ønsket ikke å bli ytterligere orientert om saken «av hensyn til taushetsplikten og faren for lekkasjer.»

Når det gjaldt kommunens vurdering av at Ulrichsen forretningsmessige forhold, og at det var av konkurransemessig betydning for ham at forhandlingene ble holdt hemmelig jf forvaltningsloven § 13 nr. 2, skrev kommunen:

«Ulrichsen driver en betydelig næringsvirksomhet i form av oppdrett, salg og trening av galopphester. Hester er blant annet solgt til Arabia. Mange av de faste kundene kunne reagere negativt på at han aktet å trappe ned eller avslutte virksomheten. Generelt vil det også være negativt i forretningskretser, og føre til spekulasjoner om dårlig økonomi m.v., dersom det kom ut at Ulrichsen var i forhandlinger om å selge et så betydelig aktivum som denne eiendommen.»

På anmodningen herfra om en ytterligere redegjørelse for formannskapetets praktisering av møteoffentlighetsreglene skrev kommunen blant annet at «[p]raktiseringen av kom.l. §31 er ikke så formalisert som ombudsmannen antyder». Det ble vist til at alle møter startet med åpen behandling av «ordinære saker», videre benyttet formannskapsmedlemmene seg av muligheten til å stille rette forespørsler til lederen i møte etter kommuneloven § 34, og deretter blir møtet lukket for behandling av saker unntatt offentlighet, men «det fattes ikke formelt vedtak om dette i henhold til kom.l. § 31 nr.3, bortsett fra dersom pressen eller andre ber om å få være til stede under behandlingen av en bestemt sak. Da blir dette drøftet særskilt og vedtak fattet.»

Videre opplyste kommunen at det ved møtes slutt av og til skjer at «ordføreren eller andre benytter muligheten til å ta opp spørsmål av praktisk art, møtetidspunkter, framdrift av saker m. v.» og at det var i slike situasjoner ordføreren orienterte formannskapet om Ulrichsen. Dette var årsaken til at det ikke ble fattet noe formelt vedtak om lukking, og det blir ikke ført protokoll over det som skjer i den fasen av formannskapetets møter. Etter kommunens mening kunne det ikke være «intensjonen med kom.l. § 30 nr. 3 at slike mer praktiske forhold skal protokolleres». Kommunen vedla reglementet for protokollering. Presseforbundet hadde ikke ytterligere kommentarer i saken.

### *Mitt syn på saken*

Det sentrale spørsmålet i saken er om ordførerens orientering til formannskapet var av en slik karakter at saksbehandlingsreglene for folkevalgte organer i kommuneloven kap. 6 kom til anvendelse.

Ordførerens orientering til formannskapet om at Ulrichsen kontaktet kommunen i den hensikt å forsøke å inngå en avtale om salg av sin eiendom, og senere utviklingen av forhandlingene om innholdet i avtalen, ble ikke ført opp på saklisten og heller ikke protokollert. Orienteringen ble gitt på slutten av formannskapsmøtet etter at presse og tilhørere var gått, og det ble ikke truffet vedtak om lukking av møtet. Kommunen synes å være av den oppfatning at orienteringen skjedde i en del av møtet hvor reglene om møteoffentlighet ikke kommer til anvendelse.

Kommuneloven kapittel 6 inneholder saksbehandlingsreglene for folkevalgte organer. Paragraf 30 slår fast det generelle prinsippet om at folkevalgte organer treffer sine vedtak i møter. Møtene skal etter kommuneloven § 31 nr. 1 som hovedregel holdes for åpne dører, og det skal føres møtebok over forhandlingene. Dessuten skal det settes opp en sakliste som skal være tilgjengelig for allmennheten, jf. kommuneloven § 32 nr. 2 og nr. 3.

De omtalte reglene for saksbehandlingen i folkevalgte organer skal tjene flere hensyn. Dels skal reglene sikre allmennheten adgang og mulighet til å øve innflytelse over de kommunale beslutninger som treffes, og dels skal reglene tjene kontrollhensyn. Spørsmålet om hva som må karakteriseres som et møte i lovens forstand, må bestemmes ut fra hensikten med møtet og i lys av formålet med lovens bestemmelse om 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. Rent sosiale samvær eller andre uformelle sammenkomster med andre formål enn å gjennomføre saksbehandling, f.eks. selskapelige eller opplæringsmessige formål, vil ikke kunne karakteriseres som møter i forhold til §§ 30 og 31.

Orienteringen til ordføreren inneholdt opplysninger om at Ulrichsen hadde tatt kontakt med ordføreren med det formål å få til en avtale om mulig salg av hele eller deler av sin eiendom til kommunen, og ytterligere informasjon knyttet til utviklingen av saken. Foreløpige drøftelser og signaler/retningslinjer for den videre behandling av aktuelle saker er en del av saksbehandlingsprosessen som omfattes av saksbehandlingsreglene i kommuneloven kapittel 6. I denne saken dreide det seg om en orientering fra ordføreren til formannskapet i en tidlig fase av forhandlingene knyttet til en sak av betydning for kommunen, og hvor det var formannskapet som i tilfelle skulle inngå avtalen med Ulrichsen. Kommunen har dessuten opplyst at ordføreren «følte at han måtte orientere formannskapet». Jeg kan vanskelig se det annerledes enn at informasjonen fra ordføreren om status og videre utvikling i saken må betraktes som en del av saksbehandlingen, og som ledd i formannskapets behandling som endte i en endelig avtale mellom kommunen, staten og Ulrichsen. Det kan således ikke være avgjørende at det ikke ble truffet vedtak og at saken ikke var gjenstand for forhandlinger, slik kommunen har fremholdt. Det kan heller ikke være avgjørende at informasjonen ble gitt på et tidspunkt av formannskapsmøtet der det ellers gis opplysninger av mer praktisk art.

Informasjonen må derfor anses å være gitt i møte. Saksbehandlingsreglene i kommuneloven kapittel 6 kom til anvendelse, og saken skulle vært behandlet i formannskapet i tråd med disse reglene.

Siden kommunen ikke traff vedtak om å lukke dørene, ble spørsmålet heller ikke drøftet i formannskapet. Jeg finner det da ikke riktig å ta stilling til om orienteringen skulle vært gitt i åpent eller lukket møte. Kommunens fremgangsmåte er uansett problematisk. Orienteringssaken ble ikke ført opp på sakskartet, og informasjonen ble gitt på et tidspunkt da pressen og andre tilhørere hadde forlatt møtet. Orienteringen ble heller ikke protokollert. Resultatet var at allmennheten ikke bare ble holdt utenfor forhandlingene i møtet, men også ble holdt uvitende om at saken i det hele tatt eksisterte. Sett hen til at det tydeligvis var viktig for kommunen ikke å «avsløre» at den var i forhandlinger med Ulrichsen, kan det virke som om den helt bevisst har latt være å la saken fremkomme på noen som helst måte. Dette kan ikke aksepteres. Kommunen kan ikke holde allmennheten unna ved å unnlate å følge saksbehandlingsreglene i kommuneloven.

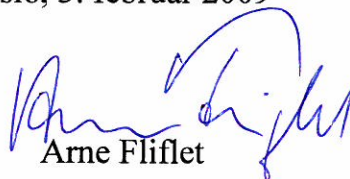
Riktig fremgangsmåte ville etter mitt skjønn vært å la formannskapet ta uttrykkelig stilling til spørsmålet om lukking, og dessuten å protokollere i henhold til "god protokollskikk". Kommunen har vært inne på at det ikke kan være nødvendig å treffe særskilt vedtak om lukking av dørene dersom det ikke er noen å lukke dørene for. Slik denne saken fremstår, er det ikke nødvendig for meg å gå inn på denne problemstillingen generelt. Jeg nevner likevel at reglene om møteoffentlighet, og de hensyn som ligger bak, må ses i sammenheng med reglene om sakskart og protokollering. Dels skal borgerne gis mulighet til å ta stilling til om det er saker av interesse som skal behandles av et folkevalgt organ, og dels skal borgerne i ettertid kunne se hvilke saker som har vært behandlet av vedkommende organ. Dette taler for at også der det ikke er tilhørere tilstede på møtet, må organet være seg bevisst de hensynene som ligger bak hovedregelen om møteoffentlighet og sammenhengen mellom de ulike saksbehandlingsreglene i kommuneloven kapittel 6. Selv om kommunen skulle være av den oppfatning at en sak er så sensitiv at den under ingen omstendighet må bli kjent, må saksbehandlingsreglene for folkevalgte organer følges for behandlingen av saken. Kommuneloven åpner for at slike saker kan behandles med den nødvendige grad av fortrolighet, men forutsetningen er at den formelle fremgangsmåten for å gjøre dette (ved å unnta saken fra innsyn, lukking av dørene), blir fulgt. Kommunen synes ikke å ha fulgt, eller vært seg bevisst disse reglene og hensynene bak dem.

### Oppsummering

Ordførerens orientering til formannskapet var ledd i saksbehandlingsprosessen som førte frem til en endelig avtale inngått mellom kommunen, staten og Ulrichsen. Saksbehandlingsreglene for folkevalgte organer kom da til anvendelse. Kommunens fremgangsmåte medførte at saken ikke kom frem på noen som helst måte, og dette kan ikke aksepteres.

Jeg ber kommunen merke seg mine synspunkter om behandlingen av denne saken, og innrette sin praksis i tråd med dette.

Oslo, 3. februar 2009



Arne Fliflet