



Bardu kommune
Postboks 401
9365 Bardu

Klage fra avisen Nye Troms – lukking av ”felles gruppemøte”

Vi viser til tidligere korrespondanse i ovennevnte sak, sist ved ordførerens brev datert 15.12.2011, mottatt her 21.12.2011.

Fylkesmannen konkluderer med at gruppemøte avholdt 30.11.2011, var et møte i kommunelovens forstand, og at møtet derfor skulle ha vært avviklet i samsvar med kommunelovens bestemmelser, slik at bl.a. pressen kunne ha vært til stede.

Sakens bakgrunn

Fylkesmannen mottok 1.12.2011 e-post fra ansvarlig redaktør Gjermund Nilssen i avisen Nye Troms. Av e-posten fremgikk at:

Onsdag 30. november ble det avviklet et formannskapsmøte i Bardu kommune der kommunebudsjettet for 2012 og økonomiplan for 2013-2015 ble behandlet. Tilstede på møtet var både presse og et rimelig stort oppbud tilhørere.

Under møtet trakk et samlet formannskap seg tilbake for å bli enige om budsjetttrammene på kammerset. Verken presse eller tilhørere ble invitert til dette møtet, med henvisning til at det var snakk om et gruppemøte.

(...) Journalisten som dekket dette møtet for vår avis ringte meg underveis for å spørre om min oppfatning av lovligheten i et slikt lukket formannskap, og jeg ba da vedkommende om å gå inn i det alternative møtelokalet for å følge forhandlingene. Dette ble gjort, og han fikk da beskjed om at han ikke hadde anledning til å være tilstede på et slikt ”gruppemøte”. Enden på visa ble imidlertid at han fikk lov til å være tilstede etter å ha gjort ordfører oppmerksom på at han ikke anså det som lovlig å lukke et møte der hele formannskapet var samlet. Da var imidlertid hovedforhandlingene avsluttet, og slik ble altså budsjett og økonomiplan meislet ut i formannskapet uten at offentligheten fikk innsyn i prosessen.



Fylkesmannen anmodet kommunen om en kommentar til ovennevnte e-post. I vårt brev datert 6.12.2011 til Bardu kommune påpekte vi at;

Siden det som er beskrevet i e-posten fra redaktøren står i fare for å støte an mot regler i kommuneloven – som særlig er tatt inn i loven for å sikre at grunnleggende prinsipper for demokratisk kontroll og åpenhet med saksbehandlingen i politiske organer blir ivaretatt – har Fylkesmannen besluttet å undersøke lovligheten av forholdet nærmere av eget tiltak, jf. kommuneloven § 59 nr. 5.

Bardu kommune ved ordføreren ga en nærmere redegjørelse i brev datert 15.12.2011, mottatt her 21.12.2011. Det ble gjort rede for følgende:

Formannskapet i Bardu er på 7 representanter; 4 fra Ap, 1 fra Sp og 2 fra Høyre. Arbeiderpartiet og Senterpartiet har avtale om politisk samarbeid i perioden. Alle innledende formaliteter vedrørende møtet ble ivaretatt. Det ble gjennomført en åpen debatt der partiene la fram sine syn på hvordan økonomien i Bardu skulle løses i kommende periode. Det ble fra AP/SP satt fram ønske om et gruppemøte. Møtet ble hevet og vi tok lunsj-pause med påfølgende gruppemøte.

Under dette gruppemøtet ble det klart at alle partiene i formannskapet stod rimelig nært hverandre i budsjettsaken. Høyre ble derfor invitert til et felles gruppemøte. Her ble felles forslag til budsjett 2012 utformet på bakgrunn av debatten i formannskapsmøtet.

Gruppemøtet tok lengre tid enn forutsatt, og ordføreren informerte om dette til pressen og tilhørerne. Representantene fra pressen stilte spørsmål om dette var en form for lukking av formannskapsmøtet. På bakgrunn av det arbeidet som pågikk i gruppemøtet, og den forutgående diskusjonen i formannskapsmøtet før gruppemøtet, ble dette avvist av ordfører. Pressen fikk tilgang til gruppemøtet.

I kommunens brev ble det gitt følgende sluttkommentar:

Å gjennomføre gruppemøter som en del av de politiske vurderingene i møtene er helt nødvendig og lovlig. Hvor mange som deltar på slike møter må også være en del av handlefriheten til politikerne. Ordfører er imidlertid blitt oppmerksom på at når hele formannskapet ble involvert i felles gruppemøte kan dette oppfattes som flytting av et møte, og dermed også oppfattes som at møtet ikke gjennomføres som et åpent møte.

Fylkesmannens vurdering

Slik saken er opplyst legger Fylkesmannen til grunn at Bardu formannskap i møte 30.11.2011 skulle behandle sak 100/11 – Økonomiplan 2012-2012/ Årsbudsjett 2012 og sak 101/11 – Budsjett 2012 – eiendomsskatt – vedtak om alminnelig skattesats, skattesats for boliger, bunnfradrag og fritaksperiode.

Fylkesmannen legger videre til grunn at selve formannskapsmøtet var et åpent møte, og at innkalling mv. til dette møtet var i samsvar med kommunelovens saksbehandlingsregler, jf. kommuneloven §§ 29 flg.

Spørsmålet er etter dette om det ”gruppemøtet” som ble avholdt i en lengre pause i formannskapsmøtet var et møte i folkevalgt organ i kommunelovens forstand. I dette ”gruppemøte” deltok hele formannskapet, og det opplyses fra kommunens side at *”her ble felles forslag til budsjett 2012 utformet på bakgrunn av debatten i formannskapsmøtet.”* Dette gruppemøtet var i utgangspunktet lukket for pressen og andre interesserte.

Av kommuneloven § 31 nr 1 fremgår at *”Folkevalgte organer treffer sine vedtak i møte.”* I møteprinsippet ligger en forutsetning om at beslutninger i folkevalgte organer skal tas i et formelt møte, innkalt og gjennomført i overensstemmelse med visse grunnleggende regler i kommuneloven. Møter er dessuten åpne for allmennheten, jf. kommuneloven § 31 nr. 1.

Saksbehandlingsreglene 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 informasjons- og kontrollhensyn.

Kjennetegnet ved et møte i kommunelovens forstand er – i tillegg til formelle forhold rundt innkalling, saksliste, møtegodtgjørelse mv. – at det drives saksbehandling, jf. ovenfor. Man kan således ikke flytte hele eller deler av realitetsdebatten om en sak over til et ”formøte”, et ”felles gruppemøte” og lignende, for deretter å treffe det formelle vedtaket i et ordinært møte – uten at dette vil være en omgåelse av kommunelovens regler for saksbehandling i folkevalgte organer. Vi viser her til boken Overå og Bernts bok ”Kommuneloven med kommentarer”, 5. utgave s. 264 flg.

I boken (s. 267) vises det til en uttalelse fra Kommunaldepartementet i sak 96/2497, referert i rundskriv H-17/97. Gjengivelsen lyder slik:

Administrasjonssjefen hadde innkalt formannskapet, gruppeførerene i de partiene som ikke var representert i formannskapet samt representanter for den administrative ledelse til et ”saksbehandlingsmøte”. Formålet var å gi en foreløpig orientering om administrasjonens forslag til økonomiplan og årsbudsjett, før disse ble offisielt overlevert til formannskapet. Det var lagt opp til at forsamlingen skulle komme med foreløpige signaler. Kommunen fremholdt at dette ikke var et møte i kommunelovens forstand, da man ikke hadde formell innkalling, saksliste osv., samt at det var administrasjonssjefen som hadde innkalt til møtet.

Departementet uttalte at det som foregikk var ledd i den kommunale behandling av en konkret forvaltnings sak, og at det dreide seg om et møte i § 31's forstand. Forsamlingen som sådan utgjør ikke et folkevalgt organ, men siden hele formannskapet var samlet, og det er formannskapet som behandler og avgir innstilling til budsjett og økonomiplan til kommunestyret, må det konkluderes med at formannskapet var samlet i et møte som omfattes av reglene i kommunelovens kapittel 6.

I denne saken omtales møtet som et "gruppemøte" mellom de aktuelle partiene, og det anføres at et slikt møte er nødvendig som en del av "de politiske vurderingene". Til dette vil Fylkesmannen bemerke at et gruppemøte som skjer på initiativ fra representantene selv, uten at de som gruppe har noen delegert myndighet fra kommunestyret til å behandle saker eller treffe vedtak, ikke kan betegnes som "møter i folkevalgte organer", jf. kommuneloven § 31 nr. 1. Deltakerne på dette møtet var imidlertid ikke fra noen flertallgruppering, men bestod av formannskapet i sin helhet. Dette taler sterkt for at møtet var et møte i kommunelovens forstand.

En annen viktig indikator på om man har med et møte i kommunelovens forstand å gjøre er om det har vært drevet saksbehandling i møtet, evt. at hensikten med møtet har vært å utøve en politisk styringsfunksjon som ledd i kommunens saksbehandling. I denne sammenheng viser vi til uttalelse fra Sivilombudsmannen i sak 2008/2734:

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 "regelen 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" (...).

I det aktuelle "gruppemøtet", med et samlet formannskap til stede, ble det utarbeidet "*et forslag til budsjett 2012 utformet på bakgrunn av debatten i formannskapsmøtet.*" Temaet for møtet var således et forhold som ligger under formannskapets arbeidsområde, og som deltakerne senere skulle ta stilling til. Etter Fylkesmannens vurdering er dette klart å anse som saksbehandling.

Konklusjonen må derfor bli at det i dette tilfellet ble holdt et møte i kommunelovens forstand, og at kommunelovens regler om møteinnkalling, bekjentgjøring, møteavvikling mv. kom til anvendelse.

Vi vil for øvrig påpeke at behandling av budsjett kanskje er den viktigste saken de folkevalgte behandler i løpet av året, noe som gjør at hensynene bak kommuneloven § 31 nr. 1 gjør seg ekstra sterkt gjeldende.

I denne saken, hvor møtet allerede er avviklet, fremstår det ikke som påkrevd for Fylkesmannen å gjøre noe ytterligere i saken. Fylkesmannen vil likevel understreke at kommunen bør sikre sine rutiner for gjennomføring av åpne møter, slik at allmennheten kan benytte seg av sin rett til å være tilstede ved slike møter.

Med hilsen

Jan-Peder Andreassen (e.f.)
avdelingsdirektør

Ole Ramberg
fagansvarlig

Kopi: Avisa Nye Troms v/ ansvarlig redaktør Gjermund Nilssen, Postboks 44, 9329 Moen