



Porsgrunn kommune
Postboks 128
3901 PORSGRUNN

Att. ordfører Robin Kåss

MØTEOFFENTLIGHET - KLAGE PÅ PORSGRUNN KOMMUNES PRAKTISERING AV GRUPPELEDERMØTER

Fylkesmannen viser til klage oversendt fra redaktør Eirik Haugen i Varden, datert 15.11.2017.

Fylkesmannen har vurdert Porsgrunn kommunes praksis med å gjennomføre gruppeledermøter bak lukkede dører. Fylkesmannen konkluderer med at gjeldende praksis er i strid med kommuneloven og hensynene bak møteoffentlighetsprinsippet.

Sakens bakgrunn:

Bakgrunnen for klagen til Fylkesmannen er korrespondanse mellom klager og ordfører i Porsgrunn kommune knyttet til kommunens praksis med å gjennomføre gruppeledermøter lukket for presse og allmennhet.

Klager anfører hit at praksisen er i strid med kommunelovens saksbehandlingsregler, og ber om at Fylkesmannen vurderer hvorvidt kommunens praksis er i samsvar med lovverket.

Den 20.12.2017 ba Fylkesmannen Porsgrunn kommune om å ta stilling til klagers anførsler, herunder angi det rettslige grunnlaget kommunen mener er gjeldende for praksisen.

I brev av 5.2.2018 redegjør Porsgrunn kommune v/ordfører Robin Kåss for kommunens praksis knyttet til gruppeledermøter og møteoffentlighet. Brevet er adressert til kontrollutvalget i Porsgrunn kommune, men oversendt Fylkesmannen som et svar på vårt brev av 20.12.2017.

Fylkesmannens vurdering:

Fylkesmannen er kjent med at kommuners praksis knyttet til lukkede gruppeledermøter har vært mye omtalt i lokalavisene den siste tiden. Vi presiserer at vi i denne saken kun tar stilling til praksisen som gjennomføres i Porsgrunn kommune. Det kan således være andre momenter som medfører at vurderingen ville blitt annerledes i måten andre kommuner praktiserer regelverket på.

I henhold til kommuneloven § 31 nr. 1 skal et møte i et folkevalgt organ holdes for åpne dører. Dette medfører at enhver har rett til å overvære møtene, og unntak kan bare skje dersom det er fattet vedtak om å lukke møtet etter bestemmelsene i §§ 31 og 31 a.

Hensynene bak reglene om møteoffentlighet er at det skal legges til rette for demokratisk deltakelse og kontroll. Møteoffentlighet og åpenhet bidrar til større forståelse for de prosesser som skjer innen den offentlige forvaltning, og medfører at avstanden mellom de folkevalgte og innbyggerne blir redusert.

En forutsetning for at det skal være snakk om møte etter kommuneloven er at det gjelder et møte i et folkevalgt organ.

Den første rettslige problemstillingen i saken blir følgelig om gruppeledermøtene er å anse som et folkevalgt organ i henhold til kommuneloven § 29 nr. 3.

For å avgjøre dette må det foretas en helhetsvurdering av de faktiske forhold.

I prp.152 L (2009-2010) «*Endringer i kommuneloven (møteoffentlighet)*» uttales det bl.a. følgende om begrepet «*folkevalgt organ*»:

«Om eit organ fell innanfor § 29 nr. 3 eller ikkje, vil derfor vere avhengig av ei konkret vurdering. Ein må i denne vurderinga mellom anna sjå på kven som har peikt ut det aktuelle organet, kven som sit i det, og kva oppgåver det har. Det er likevel klart at ein ikkje kan sjå bort frå møtereane i lova ved å flytte realitetshandsaminga av saka til eit "formøte", eit "felles gruppemøte" for alle partia som deltek, eit "seminar", eit "orienteringsmøte" eller liknande, for deretter å gjere det formelle vedtaket i eit ordinært ope møte»

Deltagerne på møtene i Porsgrunn kommune er gruppeledere og ordfører, og disse personene er samlet i kraft av sin funksjon som folkevalgte politikere. Det er ordfører som kaller inn til møtene, uavhengig av om møtet er ønsket av ordfører selv eller av enkelte gruppeledere. Videre er deltagelsen ikke personlig, men knyttet til vervet som partileder.

Etter Fylkesmannens vurdering tilsier disse momentene at gruppeledermøtene må anses som et «*folkevalgt organ*», jfr. kommuneloven § 29 nr. 3.

Den neste rettslige problemstillingen blir om det foreligger et «møte» i kommunelovens forstand.

Møteprinsippet og prinsippet om møteoffentlighet er sentrale prinsipper i norsk lokaldemokrati.

I henhold til møteprinsippet skal folkevalgte organ behandle sine saker og fatte sine avgjørelser i møter.

Møteoffentlighet sikrer at det er fri adgang for offentligheten til å være tilstede ved møter, og bidrar til transparens og åpenhet under den kommunale saksbehandlingen.

For å avgjøre om kommunens praksis er et «møte» i lovens forstand må det foretas en vurdering ut fra hensynene bak møteoffentlighetsprinsippet.

I sitt tilsvaer viser ordfører her til sitat fra avsnitt i NOU 2016:4 som argument for at kommunens praksis ikke er strid med kommuneloven:

«Møter i politiske partier vil etter gjeldende rett og etter utvalgets forslag derfor ikke falle inn under dette regelverket. Samarbeidende politiske partier eller enkeltstående partier i kommunen kan etter utvalgets forslag fortsatt møtes for å drøfte ulike saker som siden skal opp i et folkevalgt organ, uten at reglene om møteoffentlighet mv. dermed kommer til anvendelse. Utvalget mener det også fortsatt bør være slik at politiske partier kan ha gruppemøter eller gruppeledermøter for å behandle en sak både før og i tilknytning til folkevalgte møter uten at gruppemøtene anses som møter i folkevalgte organer. Det bør likevel ikke være adgang til å omgå møteoffentlighetsreglene ved at samtlige partier i organet avholder ett felles gruppemøte eller gruppeledermøte før det det formelle vedtaket treffes i et ordinært åpent møte.»

Sitatet det henvises til fremgår av punkt 16.4.4.2 i NOU 2016:4.

Fylkesmannen tolker ordlyden annerledes enn kommunen. Etter vår vurdering må uttalelsen ses i lys av at utvalget uttaler seg om «samarbeidende politiske partier eller enkeltstående partier», ulikt i vår sak vår hvor grupperingen består av gruppeledere for alle partier, samt ordfører.

Til støtte for denne tolkingen vises til avsnittets siste setning hvor det heter at «*Det bør likevel ikke være adgang til å omgå møteoffentlighetsreglene ved at samtlige partier i organet avholder ett felles gruppemøte eller gruppeledermøte før det det formelle vedtaket treffes i et ordinært åpent møte*»

Videre viser Fylkesmannen til side 178 i NOU 2016:4, hvor utvalget uttaler at: «*dersom alle medlemmene av et folkevalgt organ eller representanter for samtlige grupperinger i organet samles for å drøfte en sak, vil dette måtte anses som et møte i et folkevalgt organ. Møter hvor for eksempel alle gruppelederne for partiene i kommunestyret møtes for å behandle konkrete saker, vil derfor etter utvalgets forslag måtte følge reglene om møteoffentlighet.*»

Fylkesmannen finner etter dette ikke støtte i utvalgets uttalelser for Porsgrunn kommune sin praktisering av gruppeledermøter.

I tilsvaret nevner ordfører videre bl.a. organisering av votering, fraværsregler, folkevalgtreglement og bruk av replikk/taletid som eksempler på temaer i møtene. Videre anføres at dette har en læringsfunksjon både for ordfører og for gruppelederne.

Fylkesmannen ser at det kan være gode grunner til å gjennomføre sammenkomster med andre formål enn saksbehandling, typisk opplæringsmessige formål. Det er heller ikke meningen at reglene om møteoffentlighet skal være til hinder for bl.a. politiske forhandlinger eller erfaringsutveksling.

På den annen side kan det ikke være slik at bekvemmelighetshensyn, ved at diskusjon og saksbehandling gjennomføres bak lukkede dører, skal veie tyngre enn prinsippet om at diskusjoner og vurderinger rundt saker skal nå frem til offentligheten.

Etter Fylkesmannens mening er det springende punkt i saken ordførers opplysninger om at han i noen tilfeller bruker gruppeledermøtene til å informere om «*kommende saker som ikke er ferdig*».

Som eksempler nevnes saker som ny E-18, Skagerak Energi og kommunereformen.

Etter Fylkesmannens vurdering endres her møtenes karakter i lovens forstand. Sakene som ordfører nevner er viktige saker for lokaldemokratiet, og begrunnelsen for å diskutere temaer i opplæringsøyemed bak lukkede dører vil etter vår mening ikke lenger kunne anvendes. Fylkesmannen bemerker at saksbehandling vil kunne skje selv om det formelt sett ikke fattes et vedtak, og orienteringer fra ordfører knyttet til konkrete saker må anses som en del av den kommunale saksbehandlingen.

Videre viser vi til nevnte NOU 2016:4 hvor det uttales at *«løs prat om et tema vil kunne falle utenfor. Det skal imidlertid ikke veldig mye til før en samtale e.l. anses som en sak dersom hele organet deltar og det dreier som om noe som er innenfor organets myndighetsområde»*.

Etter Fylkesmannens mening er det presumptivt kort vei fra en ensidig informering om sakene til at dette utarter seg til samtale og diskusjon. Temaer som omtales i møtene vil på et senere tidspunkt omfattes av den saksbehandlingen som de samme personene vil utøve beslutningsmyndighet i.

Videre nevner ordfører bl.a. at gruppeledermøtene i Porsgrunn kommune, i motsetning til i andre kommuner, ikke er formalisert med hverken innkalling, saksliste eller protokoll.

Fylkesmannen deler anførselen om at en formalisering i form av innkalling, saksliste, protokoll osv. vil være ytterligere argumenter for at møtet er å anse som et «møte» i lovens forstand. Det kan likevel ikke være ekskluderende i forhold til prinsippet om møteoffentlighet at det ikke foreligger f.eks. en offentlig møteinnkalling.

Etter Fylkesmannens mening kan det ikke legges særlig vekt på at møtene formelt sett ikke er gjennomført i henhold til saksbehandlingsreglene i kommunelovens kapittel 6.

Det må nødvendigvis foreligge en form for innkalling til de respektive deltagerne. Videre er det høyst påregnelig at det forut for møtene blir informert om bakgrunnen for møtet, herunder hvilke temaer som skal diskuteres – om enn ikke i en like formell form som bestemmelsene i kommuneloven krever.

Etter en helhetsvurdering finner Fylkesmannen å legge avgjørende vekt på de grunnleggende regler om demokratisk kontroll som reglene om møteoffentlighet er basert på. Eventuelle lukkingsgrunner må ha hjemmel i kommunelovens § 31 og vurderes for det konkrete tilfellet.

Fylkesmannen er etter dette av den formening at praksisen i Porsgrunn kommune med gruppeledermøter bak lukkede dører er i strid med kommuneloven og hensynene bak møteoffentlighetsprinsippet.

Med hilsen

Arne Malme
ass. Fylkesmann

Tor Arne Hellkås
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrift

Kopi til:
Varden Pb 2873, Kjørbekk 3702 SKIEN