

Manglende møteoffentlighet i Herøy kommune

7.5.2015 (2015/91)

Formannskapet i kommunen avholdt 2. oktober 2014 et lukket møte på et hotell. Møtet ble ikke annonsert på forhånd. Formålet med møtet var å drøfte om det var politisk dekning for å innlede en prosess for å avslutte rådmannens arbeidsforhold. Ombudsmannen har kommet frem til at dette var et møte i et folkevalgt organ i henhold til kommuneloven § 30 nr. 1 og kommunelovens regler for lukking og føring av hjemmelen i møteboken skulle ha vært fulgt.

Uttalelse

Klagen til ombudsmannen og undersøkelsene herfra

Vegard Venli klaget på vegne av Kommunal rapport til ombudsmannen over manglende møteoffentlighet i forbindelse med et møte formannskapet i Herøy kommune hadde om rådmannens arbeidsforhold. I klagen fremholdt Venli at møtet måtte anses som et møte i et folkevalgt organ i henhold til kommuneloven, og derfor skulle ha blitt gjort kjent «på en hensiktsmessig måte», jf. kommuneloven § 32. Klager opplyste at møtet ikke hadde funnet sted på det faste møterommet på rådhuset, men på et hotell og at det ikke forelå møteinnkalling, saksdokumenter eller protokoll fra møtet.

Ombudsmannen ba kommunen om å redegjøre for om det ble avholdt et møte i formannskapet 2. oktober 2014 om rådmannens ansettelsesforhold. Kommunen ble videre bedt om en vurdering av om møtet var å anse som et møte i folkevalgt organ i medhold av kommuneloven i lys av ombudsmannens tidligere uttalelser. Videre ble kommunen bedt om å redegjøre for om møtet gjaldt «en arbeidstakers tjenstlige forhold» og derfor skulle ha vært holdt for lukkede i henhold til kommuneloven § 31 nr. 3.

Herøy kommune (v/ advokat Frode Lauareid i KS) bekreftet at møtet hadde funnet sted og beskrev det slik:

«Det som skjedde i Herøy, var at ordførar tok ein utsjekk med dei som er medlemmer i formannskapet om det var nokon som ville vera kritiske til at han tok kontakt med rådmannen for å avklara om det var mogleg å få avslutta arbeidsforholdet hans.»

Kommunen svarte videre at den ikke anså møtet for å være omfattet av kommuneloven ettersom formannskapet i denne saken ikke hadde vedtakskompetanse. Rådmannens arbeidsforhold er underlagt kommunestyret og var heller ikke delegert til formannskapet i Herøy kommune. Kommunen skrev følgende om dette:

«Det er altså berre kommunestyret som har ei rolle her. Det kan difor ikkje stillast opp eit lovkrav om at dersom medlemmer av formannskapet ønskjer ei drøfting av arbeidsforholdet til rådmannen, så kan dette berre skje i møte. Tvert om, eit møte i formannskapet om dette vil ikkje ha nokon formell verdi, fordi dette temaet ligg utanfor kompetanseområdet til formannskapet.»

Om en eventuell lukking av møtet i henhold til kommuneloven § 21 nr. 3 skriver kommunen at:

«Dersom kommunestyret vert bede om å gjera vedtak om rådmannen skal seiast opp eller ikkje, så meiner Herøy kommune denne paragrafen er slik å forstå at då skal møtet lukkast. Det er ikkje noko alternativ å ta denne type saker for opne dører.»

Kommunal Rapport skrev i merknader til kommunens redegjørelse at vedtakskompetansen til et folkevalgt organ ikke bør være avgjørende for om kommunelovens møtebegrep skal komme til anvendelse – alternativet er at formannskapet kan drøfte alle saker der de ikke har vedtakskompetanse bak lukkede dører. Videre viste Kommunal Rapport til at det er vanskelig å se det slik at formannskapets drøftelser i møtet ikke fikk noe betydning for den videre behandlingen av denne saken i kommunestyret – møtet utgjorde derfor et ledd i den politiske beslutningsprosessen.

Ombudsmannens syn på saken

1. Hvorvidt møtet var et møte i et folkevalgt organ i henhold til kommuneloven

Det følger av kommuneloven § 30 nr. 1 at «(f)olkevalgte organer behandler sine saker og treffer sine vedtak i møter.» Møtene skal etter kommuneloven § 31 nr. 1 som hovedregel holdes for åpne dører og «skal gjøres kjent på hensiktsmessig måte», jf. kommuneloven § 32 nr. 3.

I sak 2010/2939 uttalte ombudsmannen følgende om hensikten bak bestemmelsene om møteoffentlighet i folkevalgte organer og hva som skal til for at et møte er å anse som et møte i lovens forstand:

«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.»

Spørsmålet i denne saken er om et møte formannskapet hadde på et hotell 2. oktober 2014, og som gjaldt rådmannens arbeidsforhold, var å anse som et møte i et folkevalgt organ i

kommunelovens forstand. Herøy kommune har anført at dette ikke var et slikt møte fordi formannskapet ikke hadde vedtakskompetanse i sak om rådmannens arbeidsforhold.

Ombudsmannen har tidligere behandlet en sak, 2013/2672, der Nes kommune mente at kommuneloven ikke kom til anvendelse før saksbehandlingen i folkevalgte organ begynner. Saken gjaldt budsjettseminarer for blant annet de folkevalgte, som ble avholdt før kommunen hadde påbegynt sin budsjettforberedelse. Kommunen anførte i denne saken at det måtte skilles mellom den administrative saksbehandlingsfasen og vedtaksfasen, og at kommuneloven ikke omfattet seminarer der folkevalgte kunne komme med uforpliktende signaler og ønsker til administrasjonen. Kommunebudsjett vedtas i kommunestyret og de folkevalgte som deltok på budsjettseminaret hadde derfor ikke vedtakskompetanse på dette tidspunktet. Ombudsmannen kom i denne referansesaken til at det aktuelle møtet likevel var å anse som et møte i folkevalgt organ etter kommuneloven § 30 nr. 1, selv om møtene var avholdt i de innledende fasene av budsjettprosessen.

I herværende sak er det ikke bestridt at hele formannskapet deltok på møtet. Temaet for møtet – muligheten for å avslutte rådmannens arbeidsforhold – var også utvilsomt av stor betydning for kommunen og av allmenn interesse. Selv om formannskapet ikke hadde vedtakskompetanse i sak om rådmannens arbeidsforhold, er det likevel ikke tvil om at formannskapet trådte 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». Formannskapet er videre en del av kommunestyret, og forbereder også i andre tilfeller saker som det bare kan treffes vedtak om i kommunestyret. Det at den formelle vedtakskompetansen i mange saker tilligger kommunestyret, er ikke ensbetydende med at formannskapet kan forberede slike saker uten å følge kommunelovens bestemmelser om møteoffentlighet. Det aktuelle møtet var derfor et møte i et folkevalgt organ i henhold til kommuneloven § 30. nr. 1.

Herøy kommune var derfor forpliktet til å følge reglene i kommuneloven kapittel 6, herunder i §§ 31a og 32 om fastsetting av møtet, fremgangsmåten for eventuell lukking av møtet, sakliste og innkalling.

2. Lukking av møtet og hvordan avgjørelse om dette treffes

Hovedregelen er at møter i folkevalgte organer skal være åpne for allmennheten. Det er i kommuneloven § 31 nr. 3 gjort et unntak for møter der organet «skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold». I disse tilfelle skal møtet lukkes. Møtet i formannskapet 2. oktober 2014 gjaldt rådmannens arbeidsforhold, og det er derfor ikke grunn til å kritisere at møtet ikke var åpent for allmennheten.

Det fremgår likevel av § 30 nr. 4 første punktum at «[d]ersom det treffes avgjørelse om at et møte skal holdes for lukkede dører, skal avgjørelsen føres i møteboken og hjemmelen for avgjørelsen skal framgå». Avgjørelsen om at et møte skal holdes for lukkede dører, er en selvstendig avgjørelse og skal derfor protokollføres etter reglene i kommuneloven § 30 nr. 4. Ombudsmannen har i en tidligere sak 2014/2082 uttalt følgende om viktigheten av at kommuner følger de prosessuelle reglene dersom møter i folkevalgte organer lukkes:

«Reglene som er gitt om føring av møteboken, er ment å sikre at spørsmålene om møteoffentlighet blir behandlet på en forsvarlig måte ved å bidra til en regelorientert saksbehandling. Dette kan også være nyttig av hensyn til klarhet og kontroll, jf. Ot. prp. nr. 17 (2008-2009) s. 33. Av hensyn til demokratiet, åpenheten og tilliten til de folkevalgte organenes avgjørelser er det svært viktig at kommunen overholder saksbehandlingsreglene som gjelder ved avgjørelser av om møter skal holdes for lukkede dører.»

Ettersom møtet 2. oktober 2014 om rådmannens arbeidsforhold var et møte i et folkevalgt organ etter kommuneloven § 30 nr. 1, skulle det ha blitt truffet en formell beslutning om å lukke dørene for allmennheten, jf. kommuneloven § 31a. Hjemmelen for lukkingen skulle også ha blitt ført i møteboken.

Oppsummering

Ombudsmannen har kommet frem til at møtet som ble avholdt av formannskapet i Herøy kommune 2. oktober 2014 om rådmannens arbeidsforhold, var et møte i et folkevalgt organ i henhold til kommuneloven § 30 nr. 1. Selv om møtet gjaldt en «arbeidstakers tjenstlige forhold» og derfor kunne vært holdt for lukkede dører i henhold til kommuneloven § 31 nr. 3, skulle Herøy kommune likevel ha fulgt reglene for lukking og ført hjemmelen for avgjørelsen i møteboken, jf. kommuneloven § 30 nr. 4.

7.5.2015 (2015/91)