



Fredrikstad kommune

Postboks 1405
1602 FREDRIKSTAD

Juridisk avdeling

Deres ref.:

Vår ref.: 2012/3839 326.1 AST

Vår dato: 17.12.2012

Klage fra Fredriksstad Blad på lukking av møte i Oppvekstutvalget i Fredrikstad kommune

Vi viser til oversendelse av klage fra Fredriksstad Blad på lukking av møte i Oppvekstutvalget. Videre viser vi til vårt brev av 03.07.12 hvor vi ba kommunen redegjøre nærmere for hvordan spørsmål om lukking av møte ble håndtert under møtet i Oppvekstutvalget, herunder vurdere om kommunelovens regler om føring av møtebok i § 30 og reglene om møteoffentlighet i § 31 ble fulgt, og deres svarbrev av 11.07.12. Vi beklager den lange saksbehandlingstiden.

Sakens bakgrunn

Fredriksstad Blad har klaget på det de mener var to ulovlige lukkinger av møtet i Oppvekstutvalget den 19.04.12, og har oppgitt følgende om hvordan spørsmålet ble håndtert i møtet:

I starten av møtet, ved behandling av sak om kommunedelplan, gikk hele utvalget sammen ut i separat møte fordi en av politikerne "hadde noen spørsmål" knyttet til saken. Det ble ikke stemt over lukking av møtet, ei heller vist til noen paragraf som ga hjemmel for lukking.

Senere ble det fremmet interpellasjon om ungdomsskoleelevenes mulighet til å ta fag på videregående trinn. Nå ble tilhørerne sendt på gangen, igjen uten nærmere begrunnelse enn at man skulle avholde et såkalt "felles gruppemøte", og igjen uten stemmegivning vedr lukking eller henvisning til hjemmel. Da tilhørerne kom inn igjen, var vedtak i saken klart.

Kommunen har i sitt svarbrev til Fylkesmannen oppgitt at:

Ved to anledninger i samme møtet ble det oppfattet at møtet lukkes.

Hendelsesforløpet var ved første anledning under en orienteringssak: "Innspill til kommunedelplanen"

Høyres representant ba om et gruppemøte med hele utvalget. Det ble gjennomført ved at utvalget forlot møtelokalet. Representanten hadde et spørsmål om hvordan saksgangen videre var med hensyn til denne planen. Det ble avklart og utvalget gikk

så tilbake til møtelokalet og fortsatte behandlingen av saken. Ingen vedtak ble truffet i det såkalte lukkede møtet.

Neste hendelse var i samme møte hvor flertall og mindretall ønsket å samrå seg om et felles vedtak. Medlemmer fra administrasjon og øvrige tilhørere forlot av praktiske grunner møtelokalet. Utvalget laget et forslag til vedtak. Møtet ble så åpnet og drøfting og stemmegivning ble foretatt i åpent møte.

Dette gjaldt en interpellasjon: "Ungdomsskoleelever som får ta fag på videregående skole.

Kommunen oppgir videre at det ikke føres møtebok på gruppemøter og at det ikke fremgår av protokollen at møtet ble lukket. Det ble formelt sett gjort en feil og sammenblanding av to begreper, lukking av møte og gruppemøte. Utvalgsleder foreslo gruppemøter, men fordi de øvrige tilstedeværende ikke deltok ble det oppfattet som lukking av møtet. Utvalgets leder har i ettertid beklaget at møtet i praksis ble lukket ved behandling av disse to sakene, og vil i det videre, i samarbeid med administrasjonen sette seg bedre inn i regelverket.

Fylkesmannens vurdering

Etter kommuneloven § 59 er departementet gitt myndighet til å kontrollere avgjørelser fattet av folkevalgt organ og kommunal eller fylkeskommunal administrasjon. Myndigheten til å foreta lovlighetskontroll er delegert til Fylkesmannen, jf. rundskriv H-25/92 og H-6/95. Det samme gjelder for "avgjørelser om at møter skal holdes for åpne eller lukkede dører", jf. § 59 nr. 1 andre punktum.

Krav om lovlighetskontroll må fremmes av minst tre medlemmer av kommunestyret, jf. kommuneloven § 59 nr.1. I denne saken er det ikke fremmet krav om lovlighetskontroll, men innkommet klage fra Fredriksstad Blad på lukking av et møte i Oppvekstutvalget i Fredrikstad kommune.

Fylkesmannen *kan* også ta kommunale avgjørelser opp til lovlighetskontroll på eget initiativ, jf. kommuneloven § 59 nr. 5. Bestemmelsen angir ikke nærmere når slik kontroll skal skje. Det fremgår av Kommunal- og regionaldepartementets veileder fra 2001 "Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59" (H-2123) og er gjentatt i Ot.prp. nr. 17 (2008-2009), at det vil være opp til fylkesmannens skjønn når det skal foretas lovlighetskontroll på eget initiativ, men myndigheten bør brukes med varsomhet. Det bør hefte usikkerhet ved en avgjørelses gyldighet før myndigheten til lovlighetskontroll av eget tiltak brukes.

Fylkesmannens kontroll er i alle saker begrenset til kontroll av "avgjørelsens lovlighet". Lovlighetskontroll er begrunnet ut fra hensynet til å ivareta rettssikkerhet, faglig kvalitet på forvaltningens avgjørelser og forvaltningens omdømme samt behovet for å ivareta grunnleggende nasjonale mål.

Slik Fylkesmannen oppfatter det avholdt Oppvekstutvalget to såkalte "gruppemøter" med hele utvalget, uten at andre fikk anledning til å være tilstede. Første gang skjedde det ved at hele utvalget forlot møtelokalet og avholdt et separat møte. Andre gangen skjedde det ved at administrasjonen og andre tilhørere forlot møtelokalet. Ingen av gangene ble det foretatt noen avstemming eller vist til noen hjemmel for lukking av møtet. Disse hendelsene innebar etter Fylkesmannens vurdering, i realiteten lukking av møtet uten at det ble truffet særskilt vedtak om lukking.

Ettersom det ikke ble truffet særskilte vedtak om lukking, foreligger det heller ingen "avgjørelser" i kommunelovens forstand, som kan lovlighetskontrolleres av Fylkesmannen. De formelle vilkårene for lovlighetskontroll er dermed ikke oppfylt i denne saken.

Selv om det i denne saken formelt sett ikke ble truffet noen avgjørelser som kan gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll, finner Fylkesmannen grunn til å knytte noen kommentarer til forståelsen av reglene om møteoffentlighet i kommuneloven.

Reglene om møteoffentlighet er sentrale virkemidler for å sikre åpenhet i folkevalgte organer i kommunene, og dermed skape tillit til kommunal virksomhet og styrke lokaldemokratiet. I kommuneloven § 31 nr. 1 står det at:

Enhver har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer.

Utgangspunktet er altså at alle møter i folkevalgte organer skal være åpne for allmennheten. Unntak fra denne hovedregelen krever vedtak om lukking av møtet og må ha særlig hjemmel, jf. § 31 nr. 2-5. Dersom det blir bestemt at møtet skal være lukket, skal avgjørelsen og hjemmelen for å lukke møtet gå frem av møteboka, jf. kommuneloven § 30 nr. 4. Avstemmingen om å lukke et møte skal skje i åpent møte, jf. kommuneloven § 31a nr. 1.

Hovedformålet med åpne møter er å legge til rette for økt innsyn og kontroll med de demokratiske prosessene som fører frem til et vedtak. Disse hensynene tilsier at reglene om møteoffentlighet bør gjelde i alle ledd i prosessen, og hver gang organet er samlet for å drøfte problemstillinger som ligger innenfor organets saklige virkeområde.

Møtebegrepet skal tolkes vidt, og det er ikke noe krav om at det blir gjort formelle vedtak for at en sammenkomst må regnes som et ”møte” etter kommuneloven, jf. Prp. 152 L (2009-2010) s. 44. Det fremgår videre av forarbeidene på side 9 at:

”Det er likevel klart at ein ikkje kan sjå bort frå møtereglane 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.

Et eget ”gruppemøte” hvor hele utvalget deltar for å diskutere eller orientere om en konkret sak i forkant av avgjørelsen, må etter Fylkesmannens vurdering klart regnes som et ”møte” etter kommuneloven. Dette må gjelde selv om det også i etterfølgende åpent møte blir diskusjon rundt saken, og selve avstemmingen gjøres i åpent møte. Dersom allmennheten lovlig skal kunne nektes adgang til et slikt ”gruppemøte” kreves derfor hjemmel for lukking av møtet, og særskilt vedtak om lukking som skal føres i møteboken, jf. kommuneloven §§ 31 og 30 nr. 4. Dersom et slikt møte ikke er lukket på denne måten er møtet åpent for allmennheten, og det vil være i strid med reglene i kommuneloven å nekte noen å være til stede på møtet.

Fylkesmannen forventer at folkevalgte organer i kommunene praktiserer reglene om møteoffentlighet på riktig måte, og slik at det til enhver tid er klart for allmennheten om et møte er åpent eller lukket. I likhet med kommunen selv, mener Fylkesmannen at kommunelovens regler om møteoffentlighet ikke ble praktisert på riktig måte i denne saken.

Med hilsen

Dette dokumentet er elektronisk godkjent av

Gøril Hjelseth e.f.
seniorrådgiver

Anne Strømsæther
seniorrådgiver

saksbehandler: Anne Strømsæther

Kopi til:

Fredriksstad Blad
v/Ellen Ophaug

Postboks 143

1601

FREDRIKS
TAD