

Lukking av formannskapsmøte – hjemmel og saksbehandling

5.6.2020 (2020/916)

Deler av formannskapsmøtet 20. februar 2020 i Narvik kommune ble holdt for lukkede dører.

Ombudsmannen har kommet til at det var hjemmel for å lukke møtet.

Lukking av et møte i et folkevalgt organ skal besluttes ved vedtak etter forutgående debatt. Slik saken er opplyst, er det begrunnet tvil om kommunen fulgte saksbehandlingsreglene for lukking av møtet.

Ut fra møteprotokollen er det uklart hvilke deler av møtet som ble lukket og med hvilken hjemmel. Ombudsmannen er i tvil om kommunen har vist til riktig hjemmel i kommuneloven. Møteprotokollen er ikke i tråd med kommunelovens regler for føring av møtebok.

Sakens bakgrunn

Deler av formannskapsmøtet 20. februar 2020 i Narvik kommune ble holdt for lukkede dører. I møteprotokollen fra møtet heter det:

«Behandling av ikke offentlig sak tilslutt.

Møtet lukkes ihht. Kml. §11-5 jf. Off.l. §18

Orientering vedr. Frydenlundforbindelsen tilslutt. Det ble besluttet at orienteringen tas i lukket møte.

Lukking av møte etter Kml. §11-5 2. ledd jf. Off.l. §23 første ledd.»

Advokat Egil Malm klaget hit på vegne av flere beboere ved det planlagte vegprosjektet Frydenlundforbindelsen (klagerne). Klagen gjaldt kommunes lukking av formannskapsmøtet under orienteringen om Frydenlundforbindelsen.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke kommunens lukking av møtet nærmere, og kommunen ble bedt om å svare på følgende spørsmål:

1. Hvordan ble spørsmålet om lukking av møtet debattert og avgjort?
2. Ble andre deler av møtet enn orienteringen om Frydenlundforbindelsen lukket? Hva er hjemmelen for lukking av møtet under orienteringen om Frydenlundforbindelsen? Kommunen bes oppgi paragraf, ledd og eventuell bokstav i kommuneloven og eventuelt offentleglova.
3. Kommunen bes redegjøre nærmere for hvorfor møtet ble lukket under orienteringen om Frydenlundforbindelsen. Redegjørelsen bes knyttet til vilkårene i den oppgitte hjemmelen.
4. Mener kommunen at føring av møteboken om lukking av møtet er i tråd med kommuneloven § 11-4 første ledd bokstav e og annet ledd?

Kommunen svarte at åpne møter er hovedregelen. De opplyste at det i forbindelse med spørsmålet om lukking av formannskapets møte ble «åpnet for debatt og avgjort i starten av selve møtet, ved gjennomgangen av sakslista». Videre skrev kommunen følgende om saksbehandlingen:

«Ordfører tok opp spørsmålet om lukking av møtet i forbindelse med orienteringen, og slik det fremkommer av protokollen ble det besluttet at orienteringen skulle gis i lukket møte. Det erkjennes at saksbehandlingen av spørsmålet om lukking foregikk svært raskt, men dette ble likevel enstemmig besluttet.»

I tillegg til lukking av møtet under behandling av saken om Frydenlundforbindelsen, skal møtet ha blitt lukket under behandlingen av en annen sak som kommunen hadde gående for domstolene. Kommunen erkjente at vedtaket om lukking av møtet under behandlingen av sistnevnte sak ikke ble protokollert i tråd med bestemmelsene i kommuneloven.

Hjemmelen for lukking av møtet under orienteringen om Frydenlundforbindelsen ble oppgitt å være kommuneloven § 11-5 andre ledd, jf. offentleglova § 23 første ledd, slik det fremgår av møteprotokollen. Kommunen opplyste at det i forbindelse med vedtatt reguleringsplan for Frydenlundforbindelsen var nødvendig for enkelte grunneiere å avstå areal. Ifølge kommunen har det vært en prosess for å forsøke å komme til en minnelig løsning før eventuell ekspropriasjon, jf. oreigningslova § 12 andre ledd. Ettersom slike forhandlinger ifølge kommunen pågikk på tidspunktet for det aktuelle møtet, kunne orientering om saken for åpne dører skadet kommunens strategiske stilling i forhandlingene. Kommunen opplyste at de etter møtet hadde kommet til enighet med én av grunneierne, men at det på tidspunktet for svarbrevet hit ikke var kommet til

enighet med de øvrige. Kommunen mente at det på denne bakgrunn var hjemmel for å lukke møtet under orienteringen om denne saken.

På spørsmålet om møteprotokollen tilfredsstilte kravene i kommuneloven § 11–4 første ledd bokstav e og andre ledd vedgikk kommunen at det ikke fremkom «tilstrekkelig tydelig» av møteprotokollen at det ble votert og hva avstemmingsresultatet ble. Videre skrev kommunen:

«Rådmannen ser i ettertid at spørsmålet om lukking ble behandlet for raskt, og møteprotokollen er derfor heller ikke tydelig nok på at det ble votert og at det enstemmig ble vedtatt lukking.»

Kommunen opplyste også at de som følge av undersøkelsen herfra hadde utarbeidet en spesifikk prosedyre for møteledelse for å sikre at blant annet reglene for føring av møtebok blir fulgt. Kommunen tok sikte på at dette skal inngå som et vedlegg til kommunens reglement for saksbehandling i politiske organer.

I brev 14. april 2020 anførte advokat Malm at det ikke var hjemmel for å lukke møtet. Videre var han uenig i at det pågikk forhandlinger mellom kommunen og de aktuelle grunneierne på tidspunktet for møtet. Ifølge advokaten var forhandlingene over. Videre mente han at saker om ekspropriasjon skal være åpne for allmennheten. Han var også uenig i at det hadde vært debatt om og avstemning over lukking av møtet.

Både kommunen og advokaten kom med ytterligere merknader til saken.

Ombudsmannens syn på saken

Kapittel 11 i kommuneloven inneholder saksbehandlingsregler for folkevalgte organer. Det følger av lovens § 11-2 første ledd at «[f]olkevalgte organer skal behandle saker og treffe vedtak i møter». Møtene skal etter § 11-5 første ledd som hovedregel holdes for åpne dører, med mindre det er fattet vedtak om å lukke møtet etter bestemmelsene i § 11-5 andre eller tredje ledd. Begrunnelsen for hovedregelen om åpenhet om de beslutninger som tas og bakgrunnen for disse er hensynet til et sterkt folkestyre, se NOU 2016: 4 punkt 16.4.4.1.

Reglene om føring av møtebok fremgår av kommuneloven § 11-4. Bestemmelsene om møteoffentlighet i någjeldende kommunelov er i hovedsak en videreføring av tilsvarende bestemmelser i tidligere kommuneloven (1992) §§ 30, 31 og 31 a. Kilder knyttet til disse bestemmelsene er derfor relevant ved tolking av bestemmelsene i någjeldende lov.

1. Hjemmelen for lukking av formannskapsmøte under orienteringen om Frydenlundforbindelsen

Kommunen har opplyst at den aktuelle delen av møtet ble lukket med hjemmel i kommuneloven § 11-5 andre ledd, jf. offentleglova § 23 første ledd. Kommuneloven § 11-5 andre ledd slår fast at et

folkevalgt organ har plikt til å lukke et møte ved behandling av en arbeidstakers tjenstlige forhold eller ved behandlingen av en sak som inneholder taushetsbelagte opplysninger.

Kommuneloven § 11-5 tredje ledd bokstav b hjemler lukking av møtet der følgende to vilkår er oppfylt: (1) hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier at møtet lukkes og (2) det vil komme frem opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt fra innsyn etter offentleglova hvis de hadde stått i et dokument. Ettersom kommunen også har vist til offentleglova § 23 første ledd, legger ombudsmannen til grunn at kommunen har ment å vise til kommuneloven § 11-5 tredje ledd bokstav b.

Begrunnelsen for lukking etter kommuneloven § 11-5 tredje ledd bokstav b vil typisk knytte seg til kommunens forretningsmessige forhold. Ordlyden, «[h]ensynet til tungtveiende offentlige interesser», tilsier imidlertid at terskelen for å lukke et møte er høy. Det er ikke anledning til å lukke et møte etter denne bestemmelsen alene for å få en smidigere og mer åpen diskusjon innad i organet. Det må knyttes til at diskusjonen vil dreie seg om forhold som tungtveiende offentlige interesser tilsier ikke blir kjent.

Offentleglova § 23 første ledd hjemler å unnta opplysninger når det er «påkravd av omsyn til ei forsvarleg gjennomføring av økonomi-, lønns-, eller personalforvaltninga til organet». Kravet om at unntak fra innsyn må være «påkravd», er også et strengt vilkår. Det innebærer at det må foreligge en nokså konkret fare for at innsyn vil kunne skade de interessene som bestemmelsen gir adgang til å verne, og at skaden må være av et visst omfang og en viss alvorlighet, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 145.

Klagerne har anført at det ikke pågikk forhandlinger med kommunen på tidspunktet for det aktuelle formannskapsmøtet, og at det derfor ikke var anledning til å lukke møtet. Det var imidlertid ikke fattet vedtak om ekspropriasjon da møtet ble holdt. Det må derfor legges til grunn at det fremdeles var muligheter for å komme til en avtalebasert løsning. At kommunen etter møtet kom til enighet med en av grunneierne bekrefter også dette. Ombudsmannen legger til grunn at en åpenhet om kommunens strategiske stilling i forhandlingene ville kunne skadet kommunens forhandlingsposisjon, slik kommunen har anført. Ombudsmannen forstår det slik at det var flere grunneiere som krevde kompensasjon og at skadepotensialet ved å holde orienteringen fra rådmannen for åpne dører derfor i tillegg var av et visst omfang og alvorlighet.

Kommunen har ikke knyttet vurderingen av om det var hjemmel for å lukke møtet til vilkårene i de aktuelle bestemmelsene i kommuneloven og offentleglova, slik ombudsmannen ba om. På bakgrunn av den redegjørelsen kommunen har gitt, finner imidlertid ombudsmannen at det forelå hjemmel for å lukke møtet.

2. Saksbehandlingen

Ombudsmannen har i en uttalelse 24. oktober 2014 (SOM-2014-2082) understreket viktigheten av at kommuner følger saksbehandlingsreglene 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.»

I en annen uttalelse fra ombudsmannen 24. oktober 2014 (SOM-2014-2081) har ombudsmannen presisert at henvisningen til hjemmelen må være konkret – både til kommuneloven og eventuelt offentleglova.

2.1. Avgjørelsen

Det følger av ordlyden i kommuneloven § 11-5 andre og tredje ledd at avgjørelser om å lukke et møte skal gjøres ved «vedtak». Reglene for vedtaksførhet og avstemming finnes i kommuneloven § 11-9. Av første ledd fremgår det at forutsetningen for at et folkevalgt organ er vedtaksført er at minst halvparten av medlemmene er til stede under forhandlingene og har «avgitt stemme i den aktuelle saken». Ifølge annet ledd skal vedtak fattes med flertallet av de avgitte stemmene hvis ikke annet følger av kommuneloven eller valgloven.

I § 11-5 femte ledd står det at organet kan vedta om debatten om lukking av et møte skal gå for åpne eller lukkede dører. Dette forutsetter at det åpnes for debatt om beslutningen om å lukke møtet.

Kommunen og klagerne synes å være uenige om hvorvidt det ble åpnet for debatt om lukking av møtet og hvordan avgjørelsen om å lukke møtet ble gjennomført. Saksbehandlingen hos ombudsmannen er skriftlig. Undersøkelsene herfra er derfor lite egnet til å avklare hva som skjedde i formannskapsmøtet. Det fremgår ikke av møteboken at det ble foretatt avstemning om lukking og kommunen har erkjent at debatten og vedtakelsen av lukkingen ble gjort «for raskt». I kommunens merknad 28. april 2020 står det:

«Det er allerede erkjent at spørsmålet om lukking av møtet når det gjaldt orienteringen om Frydenlundforbindelsen gikk nokså raskt. Det er like fullt slik at det ikke var protester blant de folkevalgte.»

Det at ingen av de folkevalgte protesterer er ikke tilstrekkelig til å oppfylle vilkåret i kommuneloven § 11-5 om at lukking av møtet skal gjøres ved «vedtak».

Slik saken er opplyst, er det begrunnet tvil om kommunen fulgte saksbehandlingsreglene for lukking av møte. Ombudsmannen ber kommunen merke seg det som fremkommer ovenfor om dette ved fremtidige avgjørelser om lukking av møter i folkevalgte organer og ved utformingen av de reviderte rutineskrivene.

2.2. Føring av møtebok

Det følger av kommuneloven § 11-4 at hvilke vedtak som er truffet og avstemningsresultatet skal føres i møteboken og at hjemmelen for avgjørelser om å lukke møtet skal fremgå.

Ut fra møteprotokollen i denne saken var det uklart hvilke deler av møtet som ble lukket og med hvilken hjemmel. Ombudsmannen er også i tvil om kommunen har vist til riktig hjemmel i kommuneloven. Kommunen har vist til kommuneloven § 11-5 andre ledd, mens riktig hjemmel synes å være § 11-5 tredje ledd bokstav b. Ombudsmannen er enig med kommunen i at føringen av møteboken ikke var tilstrekkelig klar. Møteprotokollen er ikke i tråd med reglene for føring av møtebok i kommuneloven § 11-4. Det er positivt at kommunen har igangsatt revisjon av eget reglement for å tydeliggjøre saksbehandlingsreglene. Ombudsmannen ber kommunen merke seg det som fremgår i denne uttalelsen ved utformingen av reglementet.

Konklusjon

Ombudsmannen har kommet til at det var hjemmel for å lukke møtet.

Lukking av et møte i et folkevalgt organ skal besluttes ved vedtak etter forutgående debatt. Slik saken er opplyst, er det begrunnet tvil om kommunen fulgte saksbehandlingsreglene for lukking av møte.

Ut fra møteprotokollen er det uklart hvilke deler av møtet som ble lukket og med hvilken hjemmel. Ombudsmannen er i tvil om kommunen har vist til riktig hjemmel i kommuneloven. Møteprotokollen er ikke i tråd med kommunelovens regler for føring av møtebok.

5.6.2020 (2020/916)