



RAKKESTAD KOMMUNE
Postboks 264
1891 RAKKESTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon
Cathrine Lied Meyer, 69 24 70 00

Statsforvalteren foretar ikke lovlighetskontroll på eget initiativ - møteoffentlighet - Rakkestad kommune

Vi viser e-post av 9. mai 2023 fra journalist Eli Uttakleiv i Rakkestad Avis, hvor hun stiller spørsmål ved blant annet møtepraksisen i Rakkestad kommune. Vi varslet kommunen om mulig lovlighetskontroll den 24. mai 2023, og kommunen har uttalt seg til saken i brev av 23. juni 2023.

Vi har kommet til at det ikke er grunn til å foreta en nærmere kontroll av om kommunens beslutning om å lukke deler av møtet i formannskapet den 29. mars og 26. april 2023 er lovlig, jf. kommuneloven § 27-1 andre ledd.

Når det gjelder kommunens praksis om møteoffentlighet og regler om taushetsplikt for folkevalgte i lukkede møter, viser vi til rådmannens redegjørelse i brev av 23. juni 2023. Han viser til at kommunen vil endre sin møtepraksis for «gruppemøter» slik at de følger kommunelovens saksbehandlingsregler for folkevalgte organer. Han viser også til at reglene om taushetsplikt for folkevalgte i kommunens møte- og saksbehandlingsreglement går lenger enn det loven tillater, og at han vil legge frem en sak for kommunestyret om endring av reglene.

Generelt om lovlighetskontroll

Et krav om lovlighetskontroll må som utgangspunkt fremmes av minst tre medlemmer av kommunestyret, jf. kommuneloven § 27-1 første ledd. Hvis «særlige grunner tilsier det», kan Statsforvalteren¹ på eget initiativ kontrollere om et vedtak er lovlig, jf. § 27-1 andre ledd.

I forarbeidene² fremhever departementet at det generelt skal være en høy terskel for å iverksette lovlighetskontroll på eget initiativ. Ordningen skal være en sikkerhetsventil til bruk hvis Statsforvalteren blir oppmerksom på saker hvor det er tvil om lovligheten, for eksempel gjennom henvendelser fra borgerne eller media.

¹ Departementets myndighet til å kontrollere kommunale vedtak er delegert til Statsforvalteren, jf. forskrift om delegering av myndighet etter kommuneloven, inndelingslova og forvaltningsloven, [FOR-2019-08-30-1096](#), punkt IX.

² [Prop. 46 L \(2017-2018\)](#), punkt 27.1.4.



Det er opp til Statsforvalterens frie skjønn om det skal foretas en lovlighetskontroll av kommunens vedtak. Ved vurderingen står hensynet til rettssikkerhet og tillit til forvaltningen sentralt. Andre relevante momenter kan være sakens viktighet og samfunnsmessige betydning, og om saken er av prinsipiell interesse.

Lovlighetskontroll innebærer ikke myndighet til å treffe et nytt vedtak i saken, men bare til å oppheve kommunens vedtak hvis det er ugyldig, jf. § 27-3 tredje ledd. Ugyldighet er betinget av at det foreligger feil ved den materielle, personelle eller prosessuelle kompetansen. Feil ved den personelle eller prosessuelle kompetansen fører imidlertid ikke automatisk til ugyldighet. Her følges prinsippet i forvaltningsloven § 41, om at vedtaket likevel er gyldig dersom det er grunn til å tro at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

Statsforvalterens vurdering

Det følger direkte av kommunelovens § 27-2 første ledd bokstav b), at vedtak om et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører, kan lovlighetskontrolleres.

Slik saken fremstår, finner ikke Statsforvalteren grunn til å foreta lovlighetskontroll av kommunens beslutning om å lukke formannskapsmøtet da henvendelse fra Hybridtech Renewables AS om leie av grunn til en solcellepark, ble behandlet den 29. mars og 26. april 2023. Kommuneloven stiller ikke krav om begrunnelse av beslutning om ikke å benytte myndigheten etter § 27-1 andre ledd, og beslutningen kan heller ikke påklages.

Vi har likevel noen bemerkninger til kommunens saksbehandling i forbindelse med lukking av møter. Vi viser til rådmannens redegjørelse i brev av 23. juni 2023 hvor han opplyser at selskapet Hybridtech Renewables AS, av konkurransemessige eller forretningsmessige hensyn, jf. offentleglova § 13, ikke ønsket offentlighet om opplysninger som gjaldt årsproduksjon, avkastning og leie av grunn.

I innkallingen til formannskapsmøtet den 29. mars 2023 går det frem at:

«Rakkestad kommune har en forespørsel HybridTech Renewables AS under saksforberedelse for politisk behandling. Rådmannen ønsker å orientere formannskapet om ulike elementer i saken som ledd i den interne saksforberedelse. Orienteringen er unntatt fra offentlighet i medhold av kommuneloven § 11-5.»

Videre er det i møteprotokollen vist til at «Orienteringen var unntatt fra offentlighet i medhold av kommuneloven § 11-5.»

Av protokollen fra formannskapsmøtet den 26. april 2023 går det frem at «Ordfører Karoline Fjeldstad lukket møte i medhold av kommuneloven § 11-5» da det ble orientert om forespørselen fra HybridTech Renewables AS som ledd i den interne saksforberedelsen.

Rådmannen viser til at kommunen i sin dialog med selskapet tok opp «at hjemmelsgrunnlaget for å behandle henvendelsen bak lukkede dører ikke var opplagt og tvilsom. Selskapet ble forberedt på at de videre behandlinger av saken ville bli holdt i åpent formannskapsmøte».

Om den videre behandlingen av saken viser han til at «Ordføreren innkalte formannskapet til møte på aktuell sak 11.5.2023 – hvor forespørselen ble orientert om og videre prosess og framdrift i spørsmålet besluttet i åpent møte.»



Vi viser til at det ikke går frem av møteprotokollen hvilket ledd i § 11-5 som ble brukt som hjemmel for lukking av møtet den 29. mars 2023. Etter § 11-4 annet ledd skal møteboken inneholde en konkret henvisning til korrekt hjemmel for lukking. Henvisningen skal være så spesifikk at man angir hvilket ledd og eventuelt bokstav i den aktuelle paragrafen som hjemler som for eksempel kommuneloven § 11-5 andre ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.³

Hovedregelen er at alle har rett til å være til stede i møter i folkevalgte organer, jf. Kommuneloven § 5-11. Etter andre ledd *skal* et folkevalgt organ vedta å lukke et møte når det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold, og når det behandler en sak som inneholder taushetsbelagte opplysninger.

Etter tredje ledd *kan* et folkevalgt organ vedta å lukke et møte dersom hensynet til personvern krever det eller «tungtveiende offentlige interesser tilsier at møtet lukkes, og det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt fra innsyn etter offentleglova hvis de hadde stått i et dokument.»

Det er organet selv som skal vurdere om vilkårene for lukking av møtet er oppfylt og eventuelt vedta lukking. Avstemningen om å lukke et møte skal skje i åpent møte, jf. kommuneloven § 11-5 femte ledd.

Dersom det ikke ble foretatt noen formell avstemning i formannskapet før møtet ble lukket, ble lukking av møtet i realiteten truffet av ordføreren. Ordføreren har ikke kompetanse til å lukke møtet, og det vil derfor foreligge en kompetansemangel.

Ut fra foreliggende opplysninger kan det reises tvil ved om kommunen fulgte saksbehandlingsreglene da deler av møtene ble lukket. Det er likevel antatt at brudd på reglene om åpne og lukkede møter i folkevalgte organer ikke fører til at eventuelle vedtak som treffes blir ugyldige. Begrunnelsen for dette er at det ikke er grunn til å tro at feilen kan ha påvirket vedtakets innhold, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41 om at et vedtak kan være gyldig til tross for saksbehandlingsfeil. Slik vi forstår ble det kun gitt orientering til formannskapet da møtet ble lukket, og det ble ikke truffet noe vedtak i saken.

Vi ber imidlertid kommunen påse at kommunelovens saksbehandlingsregler for lukking av møter i folkevalgte organer følges i fremtiden.

Møtepraksis

Rådmannen viser til at kommunestyret har opprettet «oppgaveutvalg» som del av sin saksforberedende virksomhet i sammenheng med behandling av arealdel til kommuneplan, framtidige helse- og omsorgstjenester, oppfølging av budsjett 2023 og økonomiplan 2023 – 2026 og næringsplan.

Etter gjennomgangen vil kommunen endre sin møtepraksis slik at oppgaveutvalgene følger kommunelovens saksbehandlingsregler for folkevalgte organer. Rådmannen opplyser at han vurderer det som «formålstjenlig å reglementsregulere disse organers formål, deltakeres roller, og saksbehandlingsregler og saksbehandlingsrammer m.m. for å sette dem inn i det regulære system for kommunens virksomhet.» Han viser til at et slikt reglement kan forelegges kommunestyret innen utgangen av året (2023). Det går frem at oppgaveutvalgene ikke har avgjørelsesmyndighet, og at

³ Jf. Prop. 46 L (2017-2018) s. 375.



samtlige realitetsvedtak fattes av folkevalgte organer hvor de ordinære saksbehandlingsreglene er blitt fulgt.

Vi viser til at etter kommuneloven § 11-2 skal folkevalgte organer behandle saker og treffe vedtak i møter, og som nevnt ovenfor er hovedregelen at møtene holdes for åpne dører, jf. § 11-5 første ledd. Reglene i kommuneloven § 11-5 om møteoffentlighet kommer til anvendelse for møter i «folkevalgte organer». Hva som menes med folkevalgt organ går frem av § 5-1 og § 5-2. Det følger av § 5-2 tredje ledd at bestemmelsene om folkevalgte organer også gjelder for «andre kommunale organer» som er opprettet etter § 5-2.

Kommunal og moderniseringsdepartementet har uttalt følgende om oppgaveutvalg og bestemmelsene om folkevalgte organer i kommuneloven⁴:

«Det er ingen entydig og klar definisjon av oppgaveutvalg, og dette er heller ikke en type organ som er særskilt omtalt eller regulert i kommuneloven. Det vil derfor være lovens generelle regler om organiseringen av folkevalgte organer som gjelder for utvalg opprettet av de folkevalgte i kommunen.»

(.....)

«Dersom et organ er opprettet som del av den «politiske og folkevalgte» saksbehandlingen i kommunen, mener departementet at organet må defineres som folkevalgt organ. Hvis kommunestyret oppretter et organ som en del av sin styring av kommunene eller for sin egen saksforberedelse, må det altså gjøres som et folkevalgt organ. Dette gjelder selv om organet kun har én oppgave eller er av midlertidig karakter. Det avgjørende for om et organ må opprettes etter og følge bestemmelsene i kommuneloven, er altså i all hovedsak om det er kommunestyret eller et annet folkevalgt organ som oppretter og gir instruksjoner til organet, hvilke oppgaver organet har, og at kommunestyret vedtar sammensetningen av organet. Kommunene kan kun opprette organer som er nevnt i § 5-1 eller § 5-2, og organene må følge kommunelovens bestemmelser om blant annet saksbehandling i kapittel 11 og hvordan velge medlemmer i kapittel 7.»

Saksbehandlingsreglene i kommuneloven kapittel 11 gjelder for alle folkevalgte organer hvis ikke annet er bestemt i lov, det vil si at det stilles krav til kunngjøring, saksliste, møteoffentlighet og det skal føres møtebok.

Vi viser til at kommunen har erkjent at saksbehandlingsreglene i kommuneloven vil gjelde for «oppgaveutvalgene» som kommunestyret har opprettet, og at den vil endre rutineene for gjennomføring av slike møter.

Med hilsen

Gøril Hjelseth
seniorrådgiver
Juridisk avdeling

Cathrine Lied Meyer
seniorrådgiver

⁴ Jf. TUDEP-2019-4922-2.



Dokumentet er elektronisk godkjent

Mottakerliste:

RAKKESTAD KOMMUNE
RAKKESTAD AVIS AS

Postboks 264
Storgata 8

1891
1890

RAKKESTAD
RAKKESTAD