



Leka kommune
Leknesveien 67
7994 LEKA

Saksbehandler, innvalgstelefon

Mariann Renate Lande, 73 19 91 78

Avvisning av lovlighetsklage - Leka kommune - K-sak 51/24 - beslutning om å avskjedige kommunedirektør

Saken gjelder lovlighetsklage fremsatt av tre kommunestyremedlemmer i Leka kommune på «beslutning om å avskjedige kommunedirektør». Lovlighetsklagen avvises, betingelsene for å foreta lovlighetskontroll er ikke oppfylt. Statsforvalteren finner ikke grunn for å gjennomføre lovlighetskontroll av eget tiltak.

Statsforvalteren foretar derfor ikke lovlighetskontroll.

Sakens bakgrunn

Tre medlemmer av kommunestyret i Leka kommune har fremmet krav om lovlighetskontroll av «beslutning om å avskjedige kommunedirektør». Kravet er datert 6.5.2024.

Kommunestyret har i vedtak 23.5.2024, sak 51/24 avvist kravet om lovlighetskontroll med hjemmel i kommuneloven § 27-2, begrunnet i at dette faller utenfor hva som kan lovlighetskontrolleres.

Saken er oversendt Statsforvalteren som er delegert kompetanse til å foreta lovlighetskontroll. Det vises til oversendelse av 27.5.2024.

Klagen

Klagen gjelder prosessen som fant sted i et møte mellom kommunedirektør og ordfører/varaordfører den 3. mai i år.

I klagen opplyses det at kommunedirektøren ble innkalt til et drøftelsesmøte 3. mai med ordfører og varaordfører. Det ble gitt to timers varsel. I møtet ble kommunedirektøren forelagt en oppsigelse. Han fikk også forelagt seg en avtale mellom kommunen og kommunedirektøren hvor sistnevnte hadde frasagt seg stillingsvernet. Møtet endte med at kommunedirektøren underskrev en sluttavtale. Han ble deretter fratatt alle tilganger til kommunale systemer.



Forut for møtet og presentasjon av sluttavtale var ikke saken behandlet av kommunestyret, og representanter fra Ap og V var derfor ukjent med saken frem til den ble lagt ut på kommunens postliste, etter at oppsigelsen var signert av partene.

Klagerne ønsker å få vurdert lovligheten av prosessen, herunder fremgangsmåten i saken.

Det vises for øvrig til klagen i sin helhet.

Statsforvalterens syn på saken

Om lovlighetskontroll

Etter kommuneloven § 27-1 kan tre eller flere medlemmer av kommunestyret sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig.

Kravet må fremmes innen tre uker fra vedtak ble truffet og settes frem for det organet som traff vedtaket. Hvis organet opprettholder vedtaket, skal saken sendes til Statsforvalteren, jfr. kommuneloven § 27-1.

I kommuneloven § 27-2 (1) og (2) fremgår det hva som kan og ikke kan lovlighetskontrolleres. Lovlighetskontroll er begrenset til endelige vedtak truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale administrasjon. Prosessledende avgjørelser kan ikke lovlighetskontrolleres, med unntak av vedtak om at et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører og vedtak som gjelder spørsmål om inhabilitet.

Vedtak om ansettelse, oppsigelse eller avskjed, eller om vedtak er i strid med regelverket om offentlige anskaffelser, kan ikke lovlighetskontrolleres, jfr. kommuneloven § 27-2 (2) b og c.

Statsforvalteren har ikke kompetanse til å treffe ny avgjørelse i saken, bare til å oppheve den foreliggende avgjørelse dersom den er ugyldig, jfr. kommuneloven § 27-3 (4).

Vurdering av saken

Betingelser for kontroll

Det er det som foregikk i møtet 3. mai, herunder prosessen her, som er brakt inn for lovlighetskontroll. Avgjørelser om ansettelse, oppsigelse eller avskjed er ikke gjenstand for kontroll, jfr. koml. § 27-2 (1) bokstav b. Det er uansett bare *endelige avgjørelser*, truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale administrasjon som kan kontrolleres. Statsforvalteren ser ikke at betingelsene for å foreta kontroll er til stede.

Betingelsene for å foreta lovlighetskontroll er derfor ikke oppfylt. Kravet blir derfor avvist fra behandling.

Statsforvalteren ser heller ikke at det foreligger slike særlige grunner at det grunn for å iverksette lovlighetskontroll av eget tiltak, jfr. kommuneloven § 27-3 (5).



Konklusjon

Statsforvalteren har kommet til at klagen avvises da vilkårene for lovlighetskontroll ikke er oppfylt. Statsforvalteren foretar ikke kontroll på om prosessen i møtet 3. mai 2024 var lovlig.

Denne avgjørelsen er ikke et enkeltvedtak, og kan ikke påklages.

Avgjørelsen forutsettes gjort kjent for kommunestyrets medlemmer og andre berørte parter.

Med hilsen

Ingrid Gjelten (e.f.)
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Mariann Renate Lande
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent



Statsforvalteren i Trøndelag

Tröändelagen Staathealtoje

Vår dato:

04.07.2024

Vår ref:

2024/8111

Deres dato:

Deres ref:

2024/186-7

Leka kommune
Leknesveien 67
7994 LEKA

Saksbehandler, innvalgstelefon

Mariann Renate Lande, 73 19 91 78

Avgjørelse av lovlighetsklage - Leka kommune - Kommunestyrets vedtak - sak 41/24

Statsforvalteren har behandlet krav om lovlighetskontroll av vedtak om godkjenning av sluttavtale ved fratredelse av kommunedirektør, samt lukking av det aktuelle kommunestyremøtet. Etter en begrenset kontroll, er det ikke funnet at vedtaket var ulovlig. Det var også hjemmel til å lukke møtet.

Sakens bakgrunn

Statsforvalteren mottok 24.6.2024 krav om lovlighetskontroll fra Leka kommune. Tre kommunestyrerepresentanter har krevd lovlighetskontroll av om avslutning av arbeidsforhold av kommunedirektør Oddvar Aardahl er gyldig. Kravet er datert 22.5.2024. Statsforvalteren forstår det slik at det er krevd lovlighetskontroll av kommunestyrets vedtak av 7.5.2024, sak 41/24, hvor følgende vedtak ble truffet;

«Kommunedirektørens sluttavtale godkjennes som forelagt med 12 måneders etterlønn.»

Kommunestyret vedtok 20.6.2024, sak 64/24, å oversende kravet om lovlighetskontroll til Statsforvalteren.

Klagen

I klagen stilles det spørsmål om det var adgang til å lukke kommunestyremøtet når kommunedirektørens sluttavtale skulle behandles, uten at saken var votert over. Samt spørsmål om Aardahl selv kunne samtykket til at saken ble behandlet i åpent møte.

Videre vises det til at Aardahl ble nektet adgang til å uttale seg overfor kommunestyret i det aktuelle møtet. Det stilles derfor spørsmål om kommuneloven § 13-1 (5) og § 13-3 hindret Aardahl fra å uttale seg i møtet, og om Aardahl var kommunedirektør på det aktuelle tidspunktet, jfr. prosessen i møtet 3.5.2024.

E-postadresse:
sftlpost@statsforvalteren.no
Sikker melding:
www.statsforvalteren.no/melding

Postadresse:
Postboks 2600
7734 Steinkjer

Besøksadresse:
Strandveien 38, Steinkjer
Prinsens gt. 1, Trondheim

Telefon: 74 16 80 00
www.statsforvalteren.no/tl
Org.nr. 974 764 350



Til sist vises det til at en kommunedirektør sitt arbeidsforhold bare kan avsluttes av kommunestyret, jfr. kommuneloven § 13-1 (1). Ble saken behandlet på riktig grunnlag dersom sluttavtalen av 3.5.2024 ikke var gyldig? I det sluttavtalen allerede var inngått, hadde da kommunestyret kommunedirektørens avslutning av arbeidsforhold til behandling på fritt grunnlag, jfr. kommuneloven §§ 11-3 (1), jfr. § 13-1 (3) ?

Oppsummert krever klagerne at Statsforvalteren vurderer om «*oppsigelsen av kommunedirektøren er gyldig*».

Statsforvalteren viser ellers til klagebrevet i sin helhet.

Statsforvalterens syn på saken

Statsforvalterens myndighet

Lovlighetskontroll skal foretas etter krav fra tre eller flere medlemmer av kommunestyret, jfr. kommuneloven (kompl.) § 27 -1 (1) (lovlighetsklage). Hvis særlige grunner tilsier det, kan lovlighetskontroll foretas av Statsforvalteren etter eget initiativ, jfr. kompl. § 27-1 (2).

Lovlighetsklage skal settes frem for det organet som traff vedtaket og påklages innen tre uker fra vedtaket ble truffet, jfr. kompl. § 27-1 (1).

Lovlighetskontroll er begrenset til endelige vedtak. Prosessledende avgjørelser kan ikke lovlighetskontrolleres, med unntak av vedtak om at et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører og vedtak som gjelder spørsmål om inhabilitet. Det vises til kompl. §§ 27-2 (1) og (2).

Vedtak om ansettelse, oppsigelse eller avskjed, eller om vedtak er i strid med regelverket om offentlige anskaffelser, kan ikke lovlighetskontrolleres, jfr. kompl. § 27-2 (2) b og c.

Lovlighetskontrollen kan begrenses til å gjelde de anførsler som er fremsatt i kravet om lovlighetskontroll, jfr. kompl. § 27-3 (2).

Vedtaket skal oppheves dersom det er gjort feil som gjør det ugyldig, jfr. kompl. § 27-3 (4). Prinsippet om at det bare er feil som kan ha hatt innvirkning på vedtakets innhold som fører til ugyldighet gjelder, jfr. forvaltningsloven (fvl.) § 41.

Vurdering av saken

Statsforvalteren begrenser lovlighetskontrollen til de anførsler som er fremsatt i kravet, jfr. kompl. § 27-3 (2). Kravet er innkommet i rett tid.

Lukking av kommunestyremøtet

Etter kompl. § 27-2 (1) bokstav b) kan «*vedtak om et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører lovlighetskontrolleres.*» I klagen er det reist spørsmål om det var adgang til å lukke kommunestyremøtet uten at dette ble votert over.

Statsforvalteren har sett opptak av det aktuelle kommunestyremøtet. Møtet ble lukket med hjemmel



i koml. § 11-5 (2) 1. punktum hvor det fremgår at «*Et folkevalgt organ skal vedta å lukke et møte når det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold.*» [vår understreking]

Det ble ikke truffet et formelt vedtak om lukking av møtet. I henhold til bestemmelsen i § 27-2 bokstav a) kan «*vedtak om et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører*» lovlighetskontrolleres [vår understreking]. Her foreligger det ikke noe formelt vedtak. Hovedregelen i koml. § 11-5 (1) er at møter i folkevalgte organer skal være offentlige, og at unntak fra dette krever vedtak om lukking, jfr. ordlyden «vedta» i § 11-5 (2) og (3). Det må allikevel være adgang til å kontrollere om møtet kunne lukkes, selv om det ikke er fattet et formelt vedtak. Vi viser til lovkommentaren til koml. § 27-2¹; «*En slik formfeil bør ikke forhindre lovlighetskontroll. Det er derfor antatt at lukking av møter kan lovlighetskontrolleres også der det ikke formelt er truffet noe vedtak, se Bernt/Overå 2019 s. 501.*»

Statsforvalteren foretar derfor kontroll av om det var hjemmel for å lukke møtet, slik det er stilt spørsmål om i klagen.

Kunne møtet lukkes med hjemmel i § 11-5 (2) uten votering?

Møtet ble som nevnt lukket på bakgrunn av at kommunestyret skulle behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold. Av lovkommentaren² fremgår det at «*Tjenstlige forhold*» er i denne sammenheng saker om tilsetting, oppsigelse, avskjed, lønnsvilkår, permisjon og andre spørsmål som angår enkeltpersoners tjenstemessige forhold.» Det er altså sakstypen som er grunnlaget for lukkingen, ikke hvilke opplysninger som kommer frem i møtet.

I henhold til møteinnkallingen var det kommunedirektørens arbeidsforhold som stod på dagsorden i kommunestyremøtet 7. mai 2024. Det kan da fastslås at det var hjemmel til å lukke møtet etter § 11-5 (2). Unntaket for møteoffentlighet her, gir ikke rom for individuell vurdering. Når et forhold først er kategorisert som tjenstlige forhold, vil det si at møtet skal lukkes, jfr. ordlyden. Når det da ikke treffes et formelt vedtak, eller slik som her, konstateres lukking uten at spørsmålet settes under votering, har ikke denne feilen hatt betydning for utfallet slik at vedtaket som ble truffet er ugyldig. Det vises til prinsippet i fvl. § 41.

I klagen er det stilt spørsmål om forvaltningsloven § 13 a nr. 1 og 3 gir grunnlag for at Aardahl selv kunne samtykket/anmodet om saken skulle behandles i åpent møte. Etter kommuneloven § 11-5 (2) 2. punktum skal «*organet [skal] også vedta å lukke et møte når det behandler en sak som inneholder opplysninger som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt.*» Også etter denne bestemmelsen foreligger det en plikt til å lukke møtet. Lukking av møte pga. taushetsbelagte opplysninger rekker bare så langt taushetsplikten er aktuell. Dersom den som opplysningene gjelder, ber eller samtykker i at møtet holdes åpent etter fvl. § 13 a nr. 1, eller de aktuelle opplysningene er blitt alminnelig kjent, jfr. fvl. § 13 a nr. 3, har ikke kommunen hjemmel for å lukke møtet etter kommuneloven § 11-5 (2) 2. punktum. I denne saken, ble imidlertid møtet lukket med hjemmel i andre ledd første punktum, på bakgrunn av tjenstlige forhold. Anførlene blir dermed ikke relevante her.

Statsforvalteren konkluderer etter dette med at det var hjemmel til å lukke kommunestyremøtet i medhold av koml. § 11-5 (2) 1. punktum.

¹ Lovkommentar til kommuneloven av Roald Hopsnes, à jour per. 1. juli 2022.

² Juridika, norsk lovkommentar ved Jan Fridthjof Bernt, sist revidert 4.9.2023.



Kommunestyrets vedtak 7.5.2024, sak 41/24

Betingelsen for kontroll av kommunestyrets vedtak er om vedtaket hvor kommunestyret godkjente sluttavtalen er et «*endelig vedtak*» i kommunelovens forstand, jfr. § 27-2.

I henhold til koml. § 13-1(1) ansetter kommunestyret selv kommunedirektør. Dette kan ikke delegeres. Det er også klart at myndigheten til å *si opp* en kommunedirektør er lagt til den som har ansettelsesmyndigheten og har arbeidsgiveransvaret, altså kommunestyret.

Det er også kommunestyret som treffer avgjørelser på vegne av kommunen, jfr. § 5-3 (2). Iverksettelse av inngått sluttavtale kan i alle tilfeller godkjennes av kommunestyret, og er således en beslutning som avgjør realiteten i saken, dvs. den avgjørelse som avslutter saken. Vedtaket er derfor gjenstand for lovlighetskontroll.

Begrenset kontroll

Det blir ikke noe å kontrollere når det gjelder innholdet i vedtaket. Innholdet i en gjensidig avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om å avslutte et arbeidsforhold er ikke noe som kan underlegges lovlighetskontroll, da kontrollen bare omfatter de offentligrettslige sidene av vedtaket, jfr. koml. § 27-3 (3). Privatrettslige tvister løses ikke av forvaltningen, men i domstolene. Kontrollen må derfor begrenses til om avgjørelsen har blitt til på en lovlig måte, og at rett myndighet har truffet vedtaket.

Kommunestyret har myndighet til å godkjenne sluttavtalen, det er derfor rett myndighet som har truffet vedtaket. Vi viser til det vi har sagt over.

Når det gjelder saksbehandlingen i forbindelse med vedtaket, er det i klagen stilt en rekke spørsmål om Aardahls rolle som kommunedirektør under det aktuelle møtet. Det vises bl.a. til at han ble nektet adgang til møtet. Det er henvist til en kommunedirektørs møte- og talerett, jfr. § 13-1 (5) og habilitetsreglene. Det fremgår at det fra mindretallets side var ønskelig å høre Aardahl sin versjon av saken, herunder hvilket press han ble møtt med i forbindelse med forslaget til sluttavtale.

Det er retten til kontradiksjon som må være bakgrunnen for spørsmålene. Det er på det rene at avgjørelser om ansettelse, oppsigelse og avskjed ikke er gjenstand for lovlighetskontroll. Av den grunn kan heller ikke kommunens arbeid i forbindelse med opphør av arbeidsforhold lovlighetskontrolleres.

Det er snakk om en avtale som er inngått, som skal godkjennes av de som har myndigheten til dette. Statsforvalteren må foreta en gresedragning mot de privatrettslige sidene av saken. På lik linje med prosessen rundt opphør av arbeidsforhold, kan heller ikke tilblivelse av avtalen underlegges kontroll. Det må legges til grunn at sluttavtalen ligger fast, og at kommunestyret i møtet, som øverste myndighet, skulle godkjenne denne eller ikke som er saken.

I forbindelse med de spørsmål som er reist i klagen, skal det allikevel nevnes at en kommunedirektør har møte- og talerett i alle folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget, jfr. koml. § 13-1 (5). Det er også kommunedirektørens oppgave å påse at saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, jfr. koml. § 13-1 (3).



Etter forvaltningsloven § 6 (1) bokstav a) er en offentlig tjenestemann inhabil og kan verken tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller treffe avgjørelse i en forvaltningssak, når han selv er part i saken. Aardahl var utvilsomt part i saken om sin egen sluttavtale. Han var derfor ikke habil til å tilrettelegge saken, herunder ha ansvaret for sakens opplysning og at denne var forsvarlig utredet, jfr. koml. § 13-1 (3).

Som tidligere nevnt, er hovedregelen møteoffentlighet, slik at det ikke er noen begrensninger i hvem som kan være til stede og overvære et kommunestyremøte. Når et møte i et folkevalgt organ lukkes, er det kun de med lovbestemt møterett i organet som har adgang til å være til stede. Den samme adgangen gjelder for kommunedirektøren med sin møte- og talerett etter koml. § 13-1 (5).

Selv om Aardahl formelt sett var kommunedirektør i møtet, var han også part i saken. Møteretten (og følgelig taleretten) vil derfor bortfalle som følge av inhabiliteten. Selv om han kunne vært til stede i et åpent møte til tross for inhabilitet, vil han ved et lukket møte være likestilt med «alle» i koml. § 11-5 (1).³

På bakgrunn av de anførsler som er tatt opp i klagen, ser ikke Statsforvalteren at det foreligger noen saksbehandlingsfeil ved de offentligrettslige sidene av vedtaket.

Konklusjon

Etter hva som er gjenstand for lovlighetskontroll, er det ikke funnet grunnlag for at vedtaket 7. mai 2024, sak 41/24, er ugyldig. Det er kun foretatt en begrenset kontroll med vedtaket.

Det var hjemmel for å lukke kommunestyremøtet 7. mai 2024, sak 41/24.

Lovlighetsklagen har ikke ført frem.

Avgjørelsen forutsettes gjort kjent for kommunestyrets medlemmer og andre berørte parter.

Med hilsen

Ingrid Gjelten (e.f.)
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Mariann Renate Lande
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent

³ Se veileder om saksbehandling i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner av 25.9.2023.