

Valgemnet kommunalrett tilbys til både bachelor- og masterstudenter. Det gis ikke undervisning i kommunalrett ved UiO, det eneste tilbudet er fire «veiledningstimer» som gis til studentene under ett. Disse ble holdt av Sigrid Stokstad som fysiske forelesninger i mars 2023.

Eksamen gjennomføres som fire timers hjemmeeksamen. Internett og alle andre hjelpemidler er tilgjengelige, blant annet pensumlitteratur og alle kilder i Lovdata Pro, herunder lovkommentarer. Sensorer bør være oppmerksomme på disse mulighetene, blant annet ved å ettergå kandidatens henvisningspraksis. Når kilder brukes, skal det legges inn henvisninger, se egen informasjon i eksamensoppgaven om hvilke krav som stilles til kildehenvisninger i slike besvarelser.

Karakterskalaen er A-F. BA- og MA-studenter får samme eksamensoppgave. For masterstudenter er obligatorisk forkunnskapskrav å ha bestått 1.-3. studieår på masterstudiet i rettsvitenskap. For bachelornivå er det ingen obligatoriske forkunnskaper utover generell studiekompetanse, så for dem kan kommunalrett valgfag være første møte med juridisk metode. Sensuren skal tilpasses dette, slik at det skal stilles mindre strenge krav til BA-studenter enn til MA-studenter.

Oppgaven er utformet som en praktikumsoppgave med særskilte tilpasninger for fagets studentgruppe. Dette innebærer først og fremst at de rettslige problemstillingene som skal tas opp er angitt i oppgaven. Under sensuren må det tas hensyn til at BA-studentene kan mangle erfaring med å løse praktikumsoppgaver i jus og at noen av dem kjenner lite til hvilke forventninger som stilles til slike oppgaver.

Spørsmålene i oppgaven ligger innenfor sentrale deler av pensum for begge nivåene, men omtalen i læreboka er ganske knapp på en del av punktene. I undervisningen som er gitt er det bare møteoffentlighet og lovlighetskontroll som er omtalt blant temaene som oppgaven tar opp. Noen av spørsmålene i oppgaven legger opp til ganske korte svar der kandidatene først og fremst prøves i å finne fram til relevant lovbestemmelse og anvende den. Andre spørsmål krever mer omfattende drøftelse.

De fire første spørsmålene i oppgaven handler om Marte Kirkeruds rett til å stå i vervene som ordfører og medlem av kommunestyret.

1. Hadde Marte klagerett?

Suspensjon og fratakelse av folkevalgt verv er regulert i koml. § 7-11. I bestemmelsens siste ledd er det presisert at vedtak om suspensjon eller fratakelse av verv er et enkeltvedtak etter fvl. § 2. Det er altså ikke nødvendig for kandidatene å gjøre vurderingen av om slike vedtak er enkeltvedtak eller ikke. I forarbeidene til bestemmelsen framgår det også at reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven gjelder i slike tilfeller, at den som vurderes suspendert er part i saken og at en part har adgang til å klage, se Prop. 46L (2017-2018) s. 365. Klagebehandling av kommunale vedtak er behandlet i læreboka under punktet Statlig klagebehandling på s. 440 flg. Kandidatene bør være innom at enkeltvedtak kan påklages jf. fvl. § 28 første ledd. Videre bør det framgå at det er «part eller annen med rettslig klageinteresse» som har klagerett jf. fvl. § 28 første ledd og at Marte er «part» i en slik sak jf. fvl. § 2 første ledd bokstav e).

Konklusjonen bør være at Marte har klagerett.

2. Hvem er klageinstans for en slik klage?

Det er ikke gitt noen særregel om klageinstans for slike vedtak. I dette tilfellet er de kommunale vedtakene truffet av kommunestyret, og spørsmålet om hvem som er klageinstans er da regulert i fvl. § 28 andre ledd tredje punktum, som fastsetter at departementet er klageinstans. Denne myndigheten er delegert til statsforvalteren, men det forventes ikke at kandidatene redegjør for delegasjonsvedtaket. Ordningen med statlig klageinstans for vedtak truffet av kommunestyret er omtalt på s. 4.4.2 i læreboka.

3. Kunne Marte fratras vervet som ordfører?

Adgangen til å frata en ordfører vervet er regulert i koml. § 7-11 fjerde ledd. Vilåret er at ordføreren «ved sin oppførsel viser at han eller hun er uskikket til å ivareta vervet». Ordføreren er kommunens viktigste ansikt utad og helt sentral i ledelsen av kommunens virksomhet, og det kan være til stor ulempe for kommunen å ha en ordfører som er uskikket til å ivareta vervet.

Spørsmålet her er om Marte var «uskikket» som ordfører på grunn av alkoholbruk. Etter forarbeidene er begrepet «uskikket» et sterkt kriterium. Det innebærer at forholdet for eksempel må være kvalifisert klanderverdig, og at terskelen skal ligge høyt, se Prop. 46L (2017-2018) s. 365. Demens brukes som eksempel på hva som kan innebære at ordføreren er uskikket til å ivareta vervet. I dette tilfellet er det kjent at Marte gjerne deltar aktivt i sosiale sammenhenger. Dette er helt klart ikke noe som gjør henne uskikket til å ivareta vervet. Det at hun drikker noe alkohol i sosiale sammenhenger, er heller ikke noe som gjør henne uskikket, det må noe mer til. Av faktum framgår det videre at hun noen ganger kunne virke oppspilt, mens hun andre ganger så trøtt og sliten ut. Dette har å gjøre med hvordan hun oppfattes utad, men det kan ikke kvalifisere for at hun er uskikket. I forarbeidene heter det at det ikke vil være tilstrekkelig at det er bekymring for at ordføreren vil opptre på en måte som ikke er forenlig med ordførerrollen, ordføreren må ha «vist ved sin oppførsel» at han er uskikket, jf Prop. 46L (2017-2018) s. 365. Dersom det var på det rene at alkoholbruk svekket dømmekraften i vesentlig grad, kunne det trekke i retning av at hun var uskikket, men med den strenge normen lovgiver har satt, skal det nok betraktelig mye mer til enn det som framkommer her. Kandidatene bør få fram at det er viktige hensyn som tilsier at det skal mye til for å frata folkevalgte verv. Kommuneloven åpner ikke for at ordfører kan fratras vervet på grunn av mistillit, slik det er tilfelle for kommuneråd i parlamentarisk styrte kommuner. Dette er et bevisst valg. Adgangen til å frata ordføreren vervet er en sikkerhetsventil som er ment for helt spesielle tilfeller. Konklusjonen bør være at vilåret om at ordfører var uskikket til å ivareta vervet i koml. § 7-11 fjerde ledd ikke var oppfylt i dette tilfellet.

Denne delen av oppgaven krever en ganske inngående drøftelse av kandidatene. De som får fram hensynene som gjør seg gjeldende, bør få god uttelling for det.

I tillegg krever koml. § 7-11 fjerde ledd at vedtak om å frata ordføreren vervet må vedtas med minst 90 prosent av de avgitte stemmene. Her var det 24 medlemmer av kommunestyret til stede, og 18 stemte for å frata Marte vervet. Det er ikke tilstrekkelig til å oppfylle kravet om 90 prosent, slik at heller ikke lovens krav til flertall er oppfylt.

Marte kunne ikke fratras vervet som ordfører.

4. Kunne Marte suspenderes fra vervet som medlem i kommunestyret?

Det er gitt regler om suspensjon av folkevalgte i koml. § 7-11 første ledd. Adgangen til å suspendere ordfører etter koml. § 7-11 annet ledd gir ikke adgang til å suspendere fra andre verv enn ordførervervet, dette følger av ordlyden og er også omtalt i Prop. 46L (2017-2018) s. 364, slik at det ikke er grunn til å gå inn på denne bestemmelsen her.

Bestemmelsen i koml. § 7-11 første ledd gir adgang til å suspendere folkevalgte i påvente av behandlingen av en straffesak mot vedkommende. Den folkevalgte må være siktet eller tiltalt for nærmere angitte straffbare forhold. Marte Kirkerud er ikke under straffeforfølgning, hun er verken tiltalt eller siktet, og det er dermed ikke nødvendig å gå nærmere inn på vilkårene i denne bestemmelsen. Marte kunne ikke suspenderes fra vervet som medlem i kommunestyret.

5. Hadde Marte rett til fritak fra sine folkevalgte verv?

Fritak fra folkevalgte verv er regulert i koml. § 7-9 annet ledd. Vilket for å få fritak er at den folkevalgte ikke kan ivareta vervet sitt uten at det fører til «vesentlig ulempe» for han eller henne. Kandidatene bør få fram at lovgivers intensjon har vært at det ikke skal være kurant å få fritak, slik det framgår av kravet om «vesentlig» ulempe og Prop. 46L (2017-2018) s. 363. Det som kan begrunne fritakssøknaden her er for det første Martes manglende motivasjon, noe som i seg selv trolig ikke kan regnes som en «vesentlig ulempe». Etter forarbeidene siktes det først og fremst til forhold knyttet til den folkevalgtes helsetilstand, arbeidsforhold, familieforhold og andre sterke velferdsgrunner. Det at Marte var sliten, kan etter omstendighetene påvirke helsetilstanden eller utgjøre en sterk velferdsgrunn i seg selv, men her mangler vi nærmere holdepunkter. Det som trekker i retning av at kravet om «vesentlig ulempe» er oppfylt i denne saken, er at sønnen Ole nektet å gå på skolen og hadde vært borte fra skolen en viss periode. Dette må påvirke Martes omsorgsforpliktelser i stor grad. Her er kandidatens drøftelse viktig, og kommunene kan ha noe ulik praksis i slike saker, men familieforholdet hennes innebærer nok at vilkåret om «vesentlig ulempe» er oppfylt i dette tilfellet, slik at det var adgang til å gi fritak fra vervet. De som får fram at fritak er noe kommunestyret «kan» gi, og som utgangspunkt ikke noe den folkevalgte har krav på, bør få pluss for det. Mulige skranker for å gi avslag og alternative måter å unnlate å utføre vervet på er nærmere omtalt i Overå og Bernt *Kommuneloven 2018 med kommentarer* s. 146.

6. Var Peder inhabil ved behandlingen av Martes fritakssøknad?

Det er gitt særregler om inhabilitet for folkevalgte i koml. § 11-10. Det følger av bestemmelsens annet ledd at en folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtak i en sak som ansatt i kommunen, er inhabil til senere å behandle den samme saken i et folkevalgt organ. Peder Ås er ansatt som lærer i kommunen og medlem av kommunestyret. Han var med på å utforme grunnlaget for innstillingen til vedtak da Martes fritakssøknad skulle behandles i kommunestyret. På denne måten var han med på å forberede saken, og dermed var han også inhabil da saken kom til behandling i kommunestyret.

7. Kunne statsforvalteren gjennomføre lovlighetskontroll av kommunestyrets vedtak?

Lovlighetskontroll innebærer at departementet (eller statsforvalteren etter delegasjon) kan kontrollere om et vedtak er lovlig. I denne saken dreier det seg om en avgjørelse om å lukke et kommunestyremøte, og det kan spørres om dette er et «vedtak» i kommunelovens forstand. Det er imidlertid presisert i koml. § 27-2 bokstav b at et vedtak om et møte skal holdes for åpne eller lukkede dører kan lovlighetskontrolleres, og kandidatene bør vise til denne bestemmelsen.

Spørsmålet er så om lovlighetskontrollen var initiert på riktig måte. I dette tilfellet var lovlighetskontrollen initiert av medlemmer av kommunestyret. Etter koml. § 27-1 første ledd kan tre eller flere medlemmer av kommunestyret sammen kreve lovlighetskontroll. I denne saken er det tre medlemmer som har krevd dette, og de har gått sammen om det. Det må dermed legges til grunn at dette vilkåret er oppfylt.

Oppgaven gir ikke grunn til å vurdere om fristen for å fremme krav om lovlighetskontroll er overholdt.

Kandidatene bør konkludere med at statsforvalteren kunne gjennomføre lovlighetskontroll av kommunestyrets vedtak.

Det bør ikke kreves at studentene også går inn på statsforvalterens adgang til å iverksette lovlighetskontroll av eget tiltak jf. koml. § 27-1 annet ledd, men de som gjør det, kan få pluss for det. I så fall er det spørsmål om vilkåret om «særlige grunner» er oppfylt.

8. Var det adgang til å holde avstemningen om å lukke møtet i et lukket møte?

Møteoffentlighet er regulert i koml. § 11-5. Hovedregelen om møteoffentlighet framgår av § 11-5 første ledd. Spørsmålet om det var adgang til å holde avstemningen om å lukke dette møtet i et lukket møte er eksplisitt regulert i koml. § 11-5 siste ledd siste punktum, der det framgår at slik avstemning skal holdes i åpent møte. Kandidatene bør kort vise til denne bestemmelsen.

9. Var det adgang til å lukke møtet?

Koml. § 11-5 annet ledd angir når et folkevalgt organ «skal» lukke et møte og tredje ledd angir når et folkevalgt organ «kan» lukke et møte. Organet skal lukke møtet når det skal behandle en sak som angår en arbeidstakers tjenstlige forhold og når det behandler en sak som inneholder taushetsbelagte opplysninger. Marte er ikke arbeidstaker i kommunen, så spørsmålet er om det var opplysninger i saken som var omfattet av lovbestemt taushetsplikt. Etter fvl. § 13 første ledd er opplysningen om «noens personlige forhold» undergitt taushetsplikt. Helseopplysninger og opplysninger om barns skolevansker vil typisk være opplysninger om personlige forhold. Det er ikke klart angitt hvilke opplysninger som framgikk av saksframstillingen og som ellers ville framkomme under diskusjonen i kommunestyret, men det er nærliggende å tro at helseopplysninger om begge og detaljer om Oles utfordringer på skolen ville bli belyst. Dette tilsier at kommunestyret hadde plikt til å lukke møtet. Gode kandidater bør se at det ikke bare var adgang til å lukke møtet, det var en plikt til å lukke etter bestemmelsen i koml. § 11-5 annet ledd.