

Kirsi Lamberg

“PROCESSHEMA” FÖR UPPSÄGNING AV KOMMUNDIREKTÖREN ELLER FÖRFLYTTNING TILL ANDRA UPPGIFTER

För användning i tillämpliga delar

Enligt kommunallagen (410/2015) kan fullmäktige säga upp en kommundirektör eller förflytta honom eller henne till andra uppgifter, om han eller hon har förlorat fullmäktiges förtroende (43 § 1 mom.). Bestämmelserna gäller både kommundirektörer som har utsetts tills vidare och kommundirektörer som har utsetts för viss tid. Kommunlagen innehåller dock inte uttömmande bestämmelser om uppsägning av kommundirektören, utan kommundirektören kan också sägas upp på de grunder som anges i lagen om tjänsteinnehavare i kommuner och välfärdsområden (304/2003, nedan tjänsteinnehavarlagen) (HFD:2023:72). Uppsägningsförfarandena enligt kommunallagen och tjänsteinnehavarlagen är olika processer.

Denna promemoria behandlar uppsägningsförfarandet enligt kommunallagen.

Enligt 42 § 1 mom. i kommunallagen ska kommunen och kommundirektören ingå ett direktörsavtal, i vilket det avtalas om förutsättningarna för ledningen av kommunen. I direktörsavtalet kan det bestämmas om förfarandet för avgörande av meningsskiljaktigheter i anslutning till skötseln av kommundirektörens tjänst på annat sätt än enligt förfarandet i 43 §.

Förfarandet enligt 43 § i kommunallagen kan alltid inledas på stadsstyrelsens eller fullmäktiges initiativ, trots att det finns ett direktörsavtal. Förhandlingar enligt direktörsavtalet kan föras samtidigt, även om kommunen beslutat att inleda ett förfarande enligt 43 § i kommunallagen för att säga upp kommundirektören eller förflytta honom eller henne till andra uppgifter.

Lagstiftning**• Kommunallagen 43 §:**

Grund: Fullmäktige kan säga upp kommundirektören eller förflytta honom eller henne till andra uppgifter, om han eller hon har förlorat fullmäktiges förtroende.



Inledning av förfarandet: Ärendet väcks på framställning av kommunstyrelsen eller om minst en fjärdedel av ledamöterna i fullmäktige har tagit initiativ till det. När ärendet bereds ska kommundirektören underrättas om vad förlusten av förtroende grundar sig på och ges tillfälle att bli hörd.

Beslutsfattande: För fattande av ett beslut krävs det att två tredjedelar av alla fullmäktigeledamöter understöder det. Beslutet får verkställas omedelbart. Samtidigt kan kommundirektören befrias från sina uppgifter.

- **Kommunallagen 35 §:**

Tillfälligt utskott: När ett i 43 § avsett ärende som gäller uppsägning av kommundirektören eller förflyttning av honom eller henne till andra uppgifter har väckts, kan fullmäktige tillsätta ett tillfälligt utskott som ska bereda ärendet.

Det tillfälliga utskottet ska inhämta kommunstyrelsens utlåtande i det ärende som det ska bereda.

- **Kommunallagen 93 §:**

Beredning: Kommunstyrelsen ska bereda de ärenden som behandlas i fullmäktige, med undantag för ärenden som gäller den interna organisationen av fullmäktiges verksamhet eller som har beretts av ett sådant tillfälligt utskott som avses i 35 § eller av den revisionsnämnd som avses i 121 §.

Vid behandlingen av ärendet tillämpas dessutom förfarandebestämmelserna i förvaltningslagen (434/2003) bland annat om hörande av part (34 §) och om myndigheternas utredningsskyldighet (31 §).

Inledning av ärendet och tillsättande av tillfälligt utskott

Ett ärende som gäller uppsägning av kommundirektören eller förflyttning av honom eller henne till andra uppgifter väcks

1. på framställning av kommunstyrelsen ELLER
2. om minst en fjärdedel av fullmäktigeledamöterna har tagit initiativ till det.

Kommunstyrelsen ska utifrån sin framställning eller fullmäktiges initiativ **först bereda ett beslutsförslag för tillsättande av ett tillfälligt utskott för behandlingen i fullmäktige**. Därefter börjar utskottet bereda ärendet.

Beslut om att tillsätta ett utskott fattas med enkel majoritet (se nedan kommunstyrelsens beslutsförslag, punkt 1). Om ett utskott inte tillsätts fortsätter inte behandlingen av ärendet.

För att arbetet i det tillfälliga utskottet ska vara så smidigt som möjligt bör antalet ledamöter i utskottet inte vara alltför stort. Ett lämpligt antal ledamöter i utskottet kunde vara 5, högst 7. Det är befogat att ledamöterna i utskottet har personliga ersättare. Vid valet måste man också beakta kraven i jämställdhetslagen. Enligt 4 § 2 mom. i jämställdhetslagen ska kvinnor och män vara representerade bland ledamöterna och ersättarna till minst 40 procent vardera. Till ledamöter i utskottet kan också väljas ersättare i fullmäktige, om inte något annat bestäms om utskottets sammansättning i förvaltningsstadgan.

Kommunstyrelsen kan lägga fram följande beslutsförslag för fullmäktige:

Kommunstyrelsen beslutar föreslå för fullmäktige att fullmäktige beslutar att

1) tillsätta inom sig ett sådant tillfälligt utskott som avses i 35 § i kommunallagen för att bereda ett ärende som gäller uppsägning av kommundirektör X eller förflyttning av X till andra uppgifter

2) välja (fem) ledamöter till det tillfälliga utskottet och en personlig ersättare för var och en av dem

3) utse en ordförande och en vice ordförande för utskottet bland de ordinarie ledamöterna och att

4) utskottet i sitt arbete i tillämpliga delar ska iaktta bestämmelserna i kommunens förvaltningsstadga samt att ärendena ska behandlas på basis av ordförandens redogörelse och att utskottet kan utse en sekreterare.

För att det inte i onödan ska uppstå jävsfrågor är det befogat att i kommunstyrelsen, i enlighet med 141 § 5 mom. i mallen för förvaltningsstadga, behandla ärenden som gäller uppsägning av kommundirektören utifrån ordförandens redogörelse utan föredragning av en tjänsteinnehavare.

När utskottet inleder arbetet lönar det sig att samla in allt material som finns i ärendet. Vid arbetet iakttas bestämmelserna i förvaltningsstadgan. Ärendena behandlas utgående från ordförandens redogörelse.

Kommundirektören ges sedan tillfälle att bli hörd i fråga om allt insamlat material, varefter utskottet förbereder ett beslutsförslag för fullmäktige.

Det är också viktigt att notera att det tillfälliga utskottet ska inhämta kommunstyrelsens utlåtande i de ärenden som det bereder innan ärendena förs till fullmäktige för beslut.

Ett tillfälligt utskott är en myndighet enligt offentlighetslagen och därmed tillämpas bestämmelserna i offentlighetslagen på dess dokument. Det ska föras protokoll över utskottets sammanträden (107 § mom. 1 i kommunallagen).

Hörande av kommundirektören

Kommundirektören är part i ärendet. Hörandet av parterna baserar sig på 34 § i förvaltningslagen, som föreskriver att innan ett ärende avgörs ska en part ges tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet och avge sin förklaring med anledning av sådana yrkanden och utredningar som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras.

Med **yrkanden** avses i sammanhanget främst fullmäktigeledamöternas initiativ eller kommunstyrelsens framställning om uppsägning av kommundirektören.

Utredningar som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras är främst det material som utskottet sammanställer. Det är ändamålsenligt att upprätta en separat promemoria med bilagor över materialet.

Vid uppsägning av en kommundirektör eller vid förflyttning till andra uppgifter ska dessutom 43 § 2 mom. i kommunallagen tillämpas, enligt vilken kommundirektören när ärendet bereds ska underrättas om vad förlusten av förtroende grundar sig på och ges tillfälle att bli hörd. I förfarandet tillämpas bestämmelserna om hörande enligt 34 § i förvaltningslagen. Om kommundirektören inte hörs är det fråga om ett procedurfel i beslutet (se t.ex. HFD:2016-T-2529).

Kommundirektören ska ges tillfälle att framföra sin åsikt i ärendet och ge sin förklaring i fråga om sådana omständigheter som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras. Kommundirektören uppmanas särskilt att ta ställning till de angivna grunderna för förlusten av förtroende. I praktiken ska kommundirektören få ta del av åtminstone fullmäktiges initiativ eller kommunstyrelsens framställning i ärendet samt det material som utskottet har sammanställt om grunderna för att förtroendet anses förverkat. Det är skäl att skriva en promemoria om de frågor som tagits upp vid hörandet.

Det tillfälliga utskottet sammanställer en promemoria eller någon annan utredning av det ovan nämnda materialet för fullmäktige. I promemorian lyfts det fram vad förlusten av förtroende grundar sig på och hur ärendet har behandlats i utskottet. Argumenten för det bristande förtroendet gentemot kommundirektören ska vara sakliga och tillräckliga.

Enligt 33 och 36 § i förvaltningslagen ska en part upplysas om syftet med hörandet samt om fristen att ge en förklaring. Fristen ska vara tillräckligt lång med hänsyn till ärendets karaktär. Parten ska samtidigt *underrättas om att ärendet kan avgöras även om fristen inte iakttas*. Dessutom ska man beakta att enligt 43 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare *”har tjänsteinnehavaren rätt att anlita ett biträde vid hörandet”* och att *”tjänsteinnehavaren ska underrättas om rätten att anlita ett biträde”*.

Enligt 37 § i förvaltningslagen kan en myndighet på en parts begäran ge parten tillfälle att muntligen framföra uppgifter som är nödvändiga för att ärendet ska kunna utredas. Hörandet kan således ordnas genom ett skriftligt eller muntligt förfarande. Myndigheten har prövningsrätt i fråga om muntligt hörande.

Efter hörandet ges kommunstyrelsen möjlighet att avge ett utlåtande i ärendet (35 § 3 mom. i kommunallagen). Innehållet i utlåtandet avgör om kommundirektören behöver höras på nytt efter detta. Utgångspunkten är att om det i kommunstyrelsens utlåtande framkommer någon ny information som inverkar på avgörandet av ärendet, ska kommundirektören höras på nytt (se t.ex. HFD:2016-T-2529).

Förslag till beslut om uppsägning

När det tillfälliga utskottet slutfört sitt arbete föreslår det för fullmäktige att fullmäktige beslutar att:

- 1) konstatera att kommundirektör X inte har fullmäktiges förtroende på grund av YYY,
- 2) med stöd av 43 § i kommunallagen säga upp X från kommundirektörstjänsten,
- 3) omedelbart verkställa uppsägningsbeslutet och samtidigt befria X från skötseln av sina uppgifter,
- 4) konstatera att X:s tjänsteförhållande upphör efter en uppsägningstid på XX månader räknat från verkställandet av uppsägningen, samt
- 5) ge kommunstyrelsen i uppdrag att verkställa beslutet.

Utskottets beslut behöver inte fattas enhälligt. Om man måste rösta och rösterna faller lika, avgör ordförandens röst i enlighet med 104 § 2 mom. kommunallagen.

Rättspraxis vid uppsägning av kommundirektören

HFD 10.1.2001 liggare 20: Fullmäktige hade på förslag av det tillfälliga utskottet beslutat säga upp kommundirektören. Det tillfälliga utskott som fullmäktige hade tillsatt hade i sin utredning av saken konstaterat att kommundirektörens brist på sakkunskap hade förorsakat en brist på förtroende mellan avdelningscheferna och

kommundirektören. Kommundirektören hade saknat en helhetsvision för kommunens utveckling. Han hade i sitt uppdrag inte klarat av att ställa saker i viktighetsordning. Fullmäktige konstaterade i sitt beslut att kommundirektören hade förlorat fullmäktiges förtroende och sagt upp honom. Därför, samt med hänsyn till motiveringen till länsrättens beslut och de omständigheter som framkom under den muntliga behandlingen samt vad som på det hela taget anförts om förtroendet för kommundirektören, ansåg HFD att det hade funnits grunder att säga upp kommundirektören med stöd av 25 § kommunallagen.

HFD 3.12.2002 liggare 3189: Fullmäktige beslöt säga upp kommundirektören från dennes tjänst och konstaterade på de grunder som det tillfälliga utskottet hade framfört att kommundirektören hade förlorat fullmäktiges förtroende. Enligt dessa grunder baserade sig förlusten på förtroendet för det första på kommundirektörens bristfälliga kontakt med de förtroendevalda och hans bristande förmåga att knyta och upprätthålla andra än formella kontakter med den kommunala organisationen och viktiga yttre referensgrupper. Den andra orsaken var kommundirektörens felaktiga prioriteringar och arbetsmetoder, vilka gjorde att han i alltför hög grad koncentrerade sig på detaljer och inte på omständigheter som var väsentliga för kommunen, eller på helheter. Enligt utredningen hade behovet av andra arbetsmetoder påpekats för kommundirektören vid samtal som hade förts med honom åtminstone från år 1993.

Kommundirektörens arbetsmetoder hade under många år före uppsägningen på ett avgörande sätt avvikit från de förväntningar som de förtroendevalda hade givit uttryck för och också framfört till kommundirektören. Orsakerna till förtroendebristen var verkliga och giltiga. I målet hade inte framgått att uppsägningen skulle ha grundat sig på osakliga orsaker eller att principen om ändamålsbundenhet eller andra förvaltningsrättsliga principer skulle ha åsidosatts.

HFD 21.8.1998 liggare 1453: Fullmäktige hade sagt upp N från en kommundirektörstjänst till vilken han hade utsetts för viss tid, eftersom N hade förlorat fullmäktiges förtroende. Bestämmelsen om uppsägning av en kommundirektör skulle tillämpas så att förlusten av förtroende skulle grunda sig på orsaker som hade samband med den skicklighet och det uppträdande som förutsätts av en kommundirektör och som kan påvisas objektivt och bedömas vara sådana att uppsägningen kan anses berättigad.

N hade skött kommundirektörstjänsten under tiden 1.1–16.4.1996. I fullmäktiges beslut nämndes som uppsägningsorsaker vad N hade sagt när man förhandlat med honom om alternativ till uppsägningen. Under de omständigheter som det var frågan om kunde N:s yttranden inte anses ha en sådan betydelse att de kunde anses motivera en uppsägning med

hänvisning till bristande förtroende. De orsaker som berörde N:s skicklighet och uppträdande kunde inte heller, inte ens vid en helhetsbedömning av saken, betraktas som tillräckliga bevis för en sådan förlust av förtroende som skulle ha givit kommunen rätt att säga upp N. Följaktligen fanns det inte lagliga förutsättningar att säga upp N.

HFD 14.1.1999, liggare 44: Av de handlingar med stöd av vilka S hade givit sin förklaring till länsrätten framgick att S inte som stadsdirektör hade förmått leda stadens förvaltning och att det hade förekommit problem i ledningsgruppens arbete. S hade inte som chef för stadskansliet förmått skapa en sporrande och fungerande arbetsatmosfär. Majoriteten av de förtroendevalda såg inte heller S som en person som hade den auktoritet och trovärdighet som stadsdirektörstjänsten förutsatte. Ovan nämnda omständigheter framgick av en skrivelse som stadens personal hade undertecknat och lämnat till de förtroendevalda samt av en skrivelse som undertecknats av 25 förtroendevalda och i vilken dessa hade yrkat att fullmäktige skulle sammankallas för att säga upp kommundirektören, samt av ett utlåtande som daterats av en konsult och som tog ställning till personalens situation vid stadskansliet med tanke på ledarskap, arbetsro och arbetsförmåga. HFD ansåg att fullmäktige med stöd av 25 § kommunallagen hade haft rätt att på dessa grunder säga upp S från tjänsten som stadsdirektör.

HFD 8.10.1998 liggare 2179: Enligt en förundersökning hade det funnits orsak att misstänka att stadsdirektörens make hade gjort sig skyldig till ett brott som vid undersökningen hade rubricerats som grov förskingring. Enligt undersökningen saknades ca 450 000 mark. Ett utskott hade hört stadsdirektören om orsakerna till det bristande förtroendet. Fullmäktige hade 16.6.1997 beslutat godkänna utskottets och stadsstyrelsen förslag om att stadsdirektören med stöd av 25 § kommunallagen skulle konstateras ha förlorat sitt förtroende och sägas upp från sin tjänst. De grunder på vilka en stadsdirektör kan anses ha förlorat förtroendet begränsar sig inte enbart till skötseln av uppgifterna i tjänsten som stadsdirektör, utan även omständigheter som framgår av personens tidigare verksamhet kan beaktas vid tillämpningen av bestämmelsen. Å andra sidan kan bestämmelsen tillämpas även om inga omständigheter som tyder på straff- eller skadeståndsrättsligt ansvar har framgått i stadsdirektörens verksamhet.

HFD 2006:34: En stadsdirektör hade sagt upp sig från sin tjänst och föreslagit att ett avtal skulle göras upp med anledning av uppsägningen. Enligt avtalet skulle staden, med hänvisning till att stadsdirektören under mera än nio års tid hade skött tjänsten som stadsdirektör, betala stadsdirektören en ersättning på 260 000 euro för den frivilliga uppsägningen, en ersättning som senare sänktes till 200 000 euro. Önskan att undvika negativ

publicitet uppgavs vara den viktigaste orsaken till avtalsarrangemanget.

För att beslutet att godkänna avtalet skulle anses lagligt måste det dock kunna förutsättas att det utgående från de skeden då beslutet bereddes och från motiveringen till beslutet var möjligt att bedöma om beslutet hade fattats i enlighet med de principer som begränsar utövandet av prövningsrätten. Stadsstyrelsens beslutsmotivering erbjöd ingen sådan utredning. Stadsstyrelsen hade för sin del varit beredd att gå med på att avtalet skulle förfalla och de åtgärder som vidtagits med stöd av avtalet skulle återkallas om avtalet inte inom en kort utsatt tid vann laga kraft.

I ärendet hade inte heller framgått att stadsdirektören skulle ha förlorat eller hållit på att förlora stadsfullmäktiges förtroende eller att stadens intresse skulle ha påkallat att staden betalade stadsdirektören en penningersättning. När hänsyn dessutom togs till den snabbhet och alternativlöshet med vilken de beslut som gällde stadsdirektörens uppsägning hade tagits i stadsstyrelsen, hade det i ärendet som helhet betraktat inte kunnat påvisas sådana omständigheter gällande ordnandet av stadens förvaltning utifrån vilka stadsstyrelsen kunde ha beslutat att stadsdirektören skulle betalas en penningersättning på grund av uppsägningen. När stadsstyrelsen beslutade om ersättningen hade den således utövat sin prövningsrätt för ett annat ändamål än den fick utövas för och hade i detta avseende överskridit sin behörighet.

HFD 2006:34 kommentarer: Vid konflikter i ledningen är det ofta ett bättre alternativ ur både kommunens och kommundirektörens synvinkel att parterna söker en förlikning i stället för att man inleder en lång uppsägningsprocess med osäker utgång. Under den senaste tiden har många uppsägningsprocesser kunnat undvikas eller avbrytas efter att man nått en förlikningsuppörelse om de villkor och det s.k. avgångsvederlag som betalas om kommundirektören säger upp sig frivilligt. Av HFD:s beslut 2006:34 framgår det att man kan komma överens om avgångsvederlag, även om det är fråga om ett tjänsteförhållande där anställningsvillkoren har bestämts genom tjänstekollektivavtal. En förutsättning för att avgångsvederlaget ska vara lagligt är dock att det har överenskommits på förhand i det s.k. direktörsavtalet.

HFD 21.8.2009 liggare 2016: Förvaltningsdomstolen ansåg att det i ett arrangemang där kommundirektören hade beviljats avlönad tjänstledighet för mer än ett år med fulla löne- och andra förmåner, med tanken att kommundirektören skulle säga upp sig efter tjänstledigheten, de facto inte var fråga om någon egentlig tjänstledighet utan ett arrangemang i anknytning till kommundirektörens frivilliga uppsägning och ersättning för uppsägningen. Fullmäktige hade beslutat om ett tjänstledighetsarrangemang

som inte motsvarade den administrativa åtgärdens karaktär. Ett sådant arrangemang stred mot principen om ändamålsbundenhet i 6 § i förvaltningslagen.

HFD 27.12.2019 liggare 6185: På grundval av det skriftliga material som lagts fram i målet och rapporterna från de personer som hördes vid den muntliga behandlingen var skälen till förtroendebristen sådana att uppsägningen kunde anses berättigad med beaktande av den omfattande prövningsrätt som fullmäktige hade i ett sådant ärende. Detta med beaktande av att det fanns grunder för förlust av förtroende enligt 25 § i kommunallagen (365/1995), trots att en del av grunderna inte hade utretts.

HFD:2023:72: Kommunfullmäktige sade upp kommundirektören med stöd av 35 § 1 mom. i tjänsteinnehavarlagen. Tidigare samma år hade fullmäktige röstat om förtroendet för kommundirektören, vilket ändå inte hade lett till förberedelse av ett uppsägningsärende enligt 43 § i kommunallagen. Kommunlagens bestämmelser om uppsägning av kommundirektören är inte uttömmande utan kommundirektören kan också sägas upp med stöd av tjänsteinnehavarlagen. Kommundirektörens organisatoriska särställning innebär dock inte att hans uppsägningsskydd enligt tjänsteinnehavarlagen skulle vara sämre än för övriga tjänsteinnehavare. I den ledande ställningen ingår ett tydligt krav på arbetsgivarens förtroende vilket tas i beaktande när man bedömer om skälet för uppsägningen är sakligt och vägande på motsvarande sätt som för övriga tjänsteinnehavare i ledande ställning.

HFD:2016-T-2529: Vid uppsägning av kommundirektören uppfyllde hörandet inte kraven i 25 § i kommunallagen eller 34 § 1 mom. i förvaltningslagen. Fullmäktige motiverade uppsägningsbeslutet också med omständigheter som kom fram först efter att kommundirektören hade hörts. Förvaltningslagens bestämmelse om hörande förutsätter att en part ges tillfälle att yttra sig om utredningar som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras. Det räcker inte med att ge en möjlighet att avge en förklaring bara på de väsentliga punkter som verkligen påverkar avgörandet av ärendet. Även om det i lagstiftningen inte finns några särskilda bestämmelser om anteckning av muntliga höranden, ska den som är part i ärendet ges tillfälle att avge sin förklaring med anledning av utredningar som kan inverka på avgörandet.