

Statsforvalterens behandling av henvendelser om lovlighetskontroll

22.5.2025 (2025/401)

Saken gjelder Statsforvalterens behandling av forespørsler om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 27-1 annet ledd. Saken ble tatt opp av ombudet på eget tiltak. Bakgrunnen for undersøkelsen var at Sivilombudet mottok to klager på et kommunestyrevedtak om skolestruktur i Vestland fylke. I begge sakene hadde Statsforvalteren avvist å åpne lovlighetskontroll av eget initiativ.

Ombudet har kommet til at Statsforvalteren må vurdere alle innsendte henvendelser og ta stilling til om lovlighetskontroll bør åpnes. Alle henvendelser må besvares. God forvaltningsskikk tilsier at en kort forklaring gis når Statsforvalteren avslår å kontrollere vedtaket.

Sakens bakgrunn

(1) Høsten 2024 mottok Sivilombudet to klager på et kommunestyrevedtak om skolestruktur i Vestland fylke. I begge sakene hadde klagerne kontaktet Statsforvalteren i Vestland (heretter Statsforvalteren) og bedt om at lovligheten av vedtakene ble vurdert. Etter kommuneloven § 27-1 annet ledd kan Statsforvalteren på eget initiativ kontrollere om et kommunestyrevedtak er lovlig. I begge sakene avslå Statsforvalteren å åpne kontroll.

(2) I den ene saken (vår sak 2024/6297) hadde en advokatfullmektig sendt inn en omfattende henvendelse på vegne av FAU ved en av de lokale skolene (ni sider i tillegg til vedlegg). Klagerne mente blant annet at barnets beste ikke var vurdert. I brev 19. november 2024 viste Statsforvalteren til at kommunestyrets avgjørelse ikke er et enkeltvedtak det er mulig å påklage. Med henvisning til kommuneloven § 27-1 uttalte Statsforvalteren:

«Statsforvaltaren vil ikkje vurdere lovlegheita av endringa i skolestrukturen i Alver kommune med mindre vi mottar eit krav om lovlegkontroll etter reglane i kommunelova § 27-1.»

(3) I den andre saken (vår sak 2024/6897) kom henvendelsen fra et samarbeidsutvalg. Klagen til Statsforvalteren var på fire sider, og det ble pekt på flere svakheter ved kommunens vedtak. Statsforvalteren svarte 19. desember 2024 og viste på nytt til at det ikke er klageadgang på vedtaket. Denne gangen ble avslaget begrunnet noe mer utfyllende:

«Det er òg slik at Statsforvaltaren kan kontrollere lovlegheita av eit kommunestyrevedtak på eige initiativ, dersom særlege grunnar tilseier det. Vi kan ikkje sjå at det er grunn til å gjere ein lovlegheitskontroll på eige initiativ i denne saka.»

(4) Basert på svarene som ble gitt til klagerne i disse sakene, valgte vi å ta saken opp med Statsforvalteren av eget tiltak, jf. sivilombudsloven § 15.

Våre undersøkelser

(5) I brev 30. januar 2025 spurte vi blant annet Statsforvalteren om:

1. Hvordan er dagens praksis for å vurdere om en lovlighetskontroll skal gjennomføres på eget initiativ?
2. Hvilke undersøkelser/vurderinger gjøres for å avklare om det foreligger «særlige grunner» for å gjennomføre lovlighetskontroll?
3. Hvordan, og eventuelt hvor omfattende, begrunnes beslutninger om ikke å gjennomføre lovlighetskontroll av eget tiltak?
4. Hvor mange lovlighetskontroller har Statsforvalteren gjennomført av eget initiativ de siste årene?

(6) Statsforvalteren svarte i brev 21. februar 2025:

1. Avgjørelser om ikke å gjennomføre lovlighetskontroll er delegert til den enkelte avdelingsdirektør. Utover dette er det ingen faste rutiner. Statsforvalteren forholder seg til retningslinjene i Kommunal- og distriksdepartementets rundskriv om lovlighetskontroll (rundskriv H-2299). Terskelen for å ta opp kontroll av eget initiativ er høy.

2. Kriteriene i forarbeidene og rundskriv H-2299 blir brukt for å vurdere henvendelsene. Statsforvalteren legger blant annet vekt på behovet for rettslig avklaring, hvilket rettsområde og tema saken gjelder, og at terskelen for statlig kontroll av kommunale vedtak bør være høy. Vurderingene som blir gjort, blir ikke skrevet ned, utover det som står i svarbrevet.
3. Avgjørelsen om å avstå fra å føre kontroll er ikke et enkeltvedtak. Det gjelder derfor ingen begrunnelsesplikt. God skikk kan tilsi en kort begrunnelse, som kan være skriftlig eller muntlig. Begrunnelsen som gis i disse sakene varierer.
4. Den siste gangen Statsforvalteren gjennomførte lovlighetskontroll på eget initiativ var i 2019. Saker der kommunen endrer standpunkt etter at Statsforvalteren varsler kontroll, er ikke med i denne statistikken. Det føres heller ikke statistikk over mottatte henvendelser om lovlighetskontroll på eget initiativ. I svaret til ombudet har imidlertid Statsforvalteren lagt ved 33 svarbrev i slike saker.

Sivilombudets syn på saken

(7) Saken gjelder Statsforvalterens behandling av henvendelser om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 27-1 annet ledd. Spørsmålet for ombudet har vært i hvilken utstrekning Statsforvalteren vurderer og begrunner henvendelsene.

Rettslige utgangspunkter

(8) Kommuneloven kapittel 27 har regler om lovlighetskontroll. En lovlighetskontroll innebærer at departementet kontrollerer om et kommunalt- eller fylkeskommunalt vedtak har et lovlig innhold. Kontrollen av kommunale vedtak er i stor utstrekning delegert til Statsforvalteren. Etter kommuneloven § 27-1 første ledd må Statsforvalteren gjennomføre kontrollen hvis tre eller flere kommunestyrerepresentanter krever det. Etter annet ledd kan Statsforvalteren også åpne kontroll av eget initiativ:

«Hvis særlige grunner tilsier det, kan departementet på eget initiativ kontrollere om et vedtak er lovlig.»

(9) Uttrykket «særlige grunner» ble tatt inn i ny kommunelov for å vise at det bare unntaksvis er aktuelt å gjennomføre kontroll av eget initiativ. I forarbeidene er det gitt uttrykk for en «forholdsvis høy terskel» for å ta opp vedtak av eget initiativ, se Prop.46 L (2017-2018) på side 414. Bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil. Avgjørende for om saken skal tas opp til behandling, bør være om det «hefter usikkerhet om vedtakets gyldighet», se proposisjonen på samme sted.

(10) Adgangen til å kontrollere vedtak av eget initiativ er begrunnet i hensynet til tilliten til forvaltningen og skal fungere som en rettssikkerhetsgaranti, se NOU 2016:4 punkt 29.1.1.

Hvem som helst kan be om at en kontroll åpnes, men det er Statsforvalteren som tar den endelige avgjørelsen etter et fritt skjønn. Den som ber om kontroll av et vedtak etter kommuneloven § 27-1 annet ledd, har altså ikke krav på at kontrollen blir utført. I NOU 2016:4 punkt 29.1.3.5 drøftet utvalget om regelen burde endres, sånn at Statsforvalteren alltid hadde plikt til å utføre kontroll der noen ba om det. En slik løsning ble ikke valgt, blant annet fordi innbyggerne indirekte kunne fremme krav gjennom de folkevalgte. Videre uttalte utvalget:

«Enkeltpersoner som virkelig har et behov, vil i praksis ha tilstrekkelig mulighet til å få tatt opp en sak. Samtidig ligger det en slags «siling» i systemet ved at kommunestyrerepresentantene eller fylkesmannen vurderer om det er grunn til å gå videre med saken. Åpenbare grunnløse saker vil således kunne bli avvist uten at det brukes unødvendig mye ressurser. En relativt stor andel av de saker som fylkesmannen tar opp på eget initiativ, skjer nettopp på bakgrunn av henvendelser fra innbyggere.»

(11) Kommunal- og regionaldepartementet (nå Kommunal- og distriktsdepartementet) har gitt ut et rundskriv om lovlighetskontroll etter den tidligere kommuneloven § 59 (rundskriv H-2299). Rundskrivet er ikke oppdatert etter at ny kommunelov trådte i kraft, men reglene er i stor grad de samme. I rundskrivet har kapittel 6.3 overskriften: «Særlig om lovlighetskontroll av eget tiltak». Kapittelet inneholder informasjon om når Statsforvalteren bør kvittere ut en henvendelse og når vedtak bør fattes. I tillegg er det gitt retningslinjer for når en kontroll av eget initiativ kan være aktuelt.

(12) En beslutning om å avstå fra å føre kontroll, er ikke et enkeltvedtak. Reglene i forvaltningsloven kapittel IV-VI om saksforberedelse og begrunnelse gjelder derfor ikke.

Vurdering av henvendelser om lovlighetskontroll

(13) Problemstillingen er om Statsforvalteren har plikt til å vurdere om innsendte henvendelser gir grunnlag for å åpne kontroll på eget initiativ etter kommuneloven § 27-1 andre ledd, og hvilke krav som eventuelt gjelder til begrunnelse.

(14) Bakgrunnen for at ombudet tar opp dette spørsmålet, er begrunnelsen som ble gitt i saken som er sitert i avsnitt 2 foran. I denne konkrete saken kan begrunnelsen gi inntrykk av at Statsforvalteren har inntatt et forhåndsstandpunkt, og at innholdet i henvendelsen ikke ble vurdert. Saken er avsluttet hos ombudet og gir ikke grunnlag for kritikk etter sivilombudsloven § 12.

(15) Etter ombudets syn må det generelt kreves at Statsforvalteren konkret vurderer alle henvendelser som kommer inn og tar stilling til om det er «særlige grunner» til å åpne kontroll på eget initiativ, jf. kommuneloven § 27-1 annet ledd.

(16) Lovgiveren har gitt Statsforvalteren en kompetanse til å kontrollere kommunale vedtak dersom særlige grunner foreligger. Etter ombudets syn vil en generell avståelse fra å bruke denne kompetansen være i strid med lovgivers forutsetning. I forarbeidene er det lagt til grunn at det skal være en forholdsvis høy terskel for å kontrollere vedtak av eget initiativ. Det avgjørende bør imidlertid være om det hefter usikkerhet ved vedtakets gyldighet, jf. Prop.46 L (2017-2018) på side 414. Samme standpunkt er gjentatt i rundskriv H-2299 punkt 6.3.3 på side 30:

«Det klare utgangspunktet er at det skal hefte usikkerhet ved avgjørelsens lovlighet før lovlighetskontroll foretas. Fylkesmannen vil normalt måtte foreta nærmere undersøkelser for å få brakt dette på det rene. I de tilfellene avgjørelsen åpenbart lider av en alvorlig feil, bør saken tas opp til faktisk lovlighetskontroll.»

(17) Dersom Statsforvalteren blir kjent med at et vedtak kan være ugyldig, kan ikke Statsforvalteren overse dette, men må konkret vurdere om kontroll bør åpnes. Ombudet viser til at kontrollen skal fungere som en særskilt rettssikkerhetsgaranti og er begrunnet i tilliten til forvaltningen. Disse hensynene ivaretas ikke dersom Statsforvalteren generelt avstår fra å bruke kompetansen.

(18) Statsforvalteren har sendt ombudet eksempler på 33 svarbrev på ulike henvendelser om lovlighetskontroll i perioden 2019 til 2025. Ombudets generelle inntrykk er at Statsforvalteren både har vurdert og begrunnet henvendelsene på tilstrekkelig måte. Ombudet har imidlertid merket seg at Statsforvalteren sist utførte en lovlighetskontroll på eget initiativ i 2019.

Begrunnelse av avslag på henvendelser om å utføre lovlighetskontroll

(19) Forvaltningsloven forutsetter at alle henvendelser blir besvart. Saken skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11 a. Videre har forvaltningen veiledningsplikt innenfor sitt saksområde, jf. § 11. Reglene gjelder generelt, også i saker der det ikke fattes enkeltvedtak. Statsforvalteren er dermed pålagt å følge disse reglene når de mottar henvendelser om lovlighetskontroll. For å oppfylle veiledningsplikten i den enkelte sak kan det være nødvendig at Statsforvalteren gir en forklaring på hvorfor de ikke åpner lovlighetskontroll.

(20) Utover disse reglene kan ikke ombudet se at Statsforvalteren har noen plikt til å begrunne henvendelser om lovlighetskontroll. I rundskriv H-2299 på side 29 er det påpekt at skriftlige anmodninger om kontroll av eget tiltak bør besvares skriftlig i tråd med god forvaltningsskikk. Ombudet er enig i dette.

(21) Den fremste innvendingen mot å gi begrunnelser, er hensynet til effektivitet og ressursbruk hos forvaltningen, se NOU 2019: 5 pkt. 23.2.4 og Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett (12. utgave, 2022) s. 296.

(22) Statsforvalteren har opplyst at de ikke fører statistikk over henvendelser om lovlighetskontroll, men at de mottar disse fra tid til annen. Basert på antallet svarbrev ombudet har mottatt som eksempler i denne undersøkelsen, bør det være en overkommelig oppgave å gi en kort forklaring på hvorfor Statsforvalteren ikke går videre med lovlighetskontroll i den enkelte sak. Dette gjelder spesielt der henvendelsen til Statsforvalteren er begrunnet og tydelig påpeker det som hevdes å være feil og mangler. Basert på svarbrevene som Statsforvalteren har oversendt, er det også ombudets inntrykk at dette blir gjort. Sakene nevnt i avsnitt 2 og 3, og som var bakgrunnen for at Sivilombudet undersøkte, synes derfor ikke å være representative for Statsforvalterens praksis.

(23) Statsforvalterens kontroll med kommunale vedtak er viktig for å ivareta rettssikkerheten og for å opprettholde tilliten til forvaltningen. Ombudet oppfordrer derfor Statsforvalteren til å videreføre praksisen med å begrunne hvorfor en anmodning om lovlighetskontroll av eget tiltak ikke tas til følge.

Konklusjon

(24) Sivilombudet mener Statsforvalteren konkret må vurdere alle innsendte henvendelser om lovlighetskontroll, og om det er særlige grunner til å åpne kontroll på eget initiativ, jf. kommuneloven § 27-1 annet ledd. Alle henvendelser må i utgangspunktet besvares. God forvaltningsskikk tilsier at det også gis en kort forklaring på hvorfor Statsforvalteren ikke går videre med saken.

(25) Saken som ombudet har tatt opp med Statsforvalteren har ikke gitt grunnlag for kritikk. Sivilombudet oppfordrer imidlertid Statsforvalteren til å til å videreføre praksisen med å kort begrunne hvorfor en anmodning om lovlighetskontroll av eget tiltak ikke tas til følge.

22.5.2025 (2025/401)