

Det juridiske fakultet

# Fylkesmannens lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59.

—

**Dag Ove Andreassen**

*Liten masteroppgave i rettsvitenskap, desember 2017.*



# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema og problemstilling .....	1
1.2	Historikk og hensyn .....	1
1.2.1	Lovlighetskontrollens historikk.....	1
1.2.2	Hensynene bak bestemmelsen.....	3
1.3	Metode.....	4
1.3.1	Rettskilder .....	4
2	Fylkesmannens lovlighetskontroll.....	5
2.1	Hva er lovlighetskontroll? .....	5
2.2	Hvem kan utføre en lovlighetskontroll? .....	6
2.3	Vilkår for å fremsette lovlighetsklage .....	8
2.3.1	Innledning.....	8
2.3.2	Initiativ fra "tre eller flere medlemmer i kommunestyret" .....	8
2.3.3	Fylkesmannens lovlighetskontroll på eget initiativ.....	10
2.3.4	Tidsfrister .....	14
2.4	Hva er gjenstand for lovlighetskontroll? .....	15
2.4.1	Innledning.....	15
2.4.2	Avgjørelsesbegrepet .....	16
2.4.3	Privatrettslige og offentligrettslige sider ved en avgjørelse .....	17
2.4.4	Avgrensninger av lovlighetskontrollen etter § 59 .....	19
2.5	Hva prøves i en lovlighetskontroll? .....	19
2.5.1	Innledning.....	19
2.5.2	Materiell kompetanse .....	20
2.5.3	Personell kompetanse .....	22
2.5.4	Prosessuell kompetanse .....	23
2.6	Prøving av kommunalt skjønn.....	24

2.6.1	Ulike typer skjønn i en lovtolkningsprosess .....	24
2.6.2	Rettsanvendelse .....	25
2.6.3	Subsumsjon .....	27
2.6.4	Fritt skjønn og myndighetsmisbruk.....	27
2.7	Ugyldighet som følger av feil ved avgjørelsen .....	31
3	Nærmere om prøving av kommunalt skjønn.....	33
3.1	Kort redegjørelse for habilitetskravet etter forvaltningsloven § 6 .....	34
3.2	Lovlighetskontroll av Rømskog kommunestyres habilitetsavgjørelse i sak om kommunesammenslåing .....	34
4	Konklusjon og avslutning.....	39
	Kildeliste .....	41

# 1 Innledning

## 1.1 Tema og problemstilling

I denne avhandlingen skal vi se nærmere på fylkesmannens lovlighetskontroll, som er hjemlet i kommuneloven § 59. Den nåværende kommuneloven er fra 1992 og det ble i 2016 foretatt en helhetlig og samlet gjennomgang av kommuneloven. I denne gjennomgangen var fokuset å: ”styrke det kommunale selvstyret og å gjøre loven enklere og mer tilgjengelig”.<sup>1</sup> På bakgrunn av denne utredningen ble det fremmet forslag om å foreta enkelte innholdsmessige endringer og tydeliggjøre regelverket for lovlighetskontroll. Det er dermed interessant å ta for seg hvordan dagens ordning fungerer, og vurdere om det er behov for endring. For å vurdere dette skal jeg gi en redegjørelse for begrepet lovlighetskontroll, vilkårene som må foreligge for å fremme en lovlighetsklage og hva som kontrolleres i en slik kontroll. Videre drøftes lovlighetskontrollen mot domstolenes kontroll av forvaltningsvedtak, og om lovlighetskontrollen burde endres.

## 1.2 Historikk og hensyn

### 1.2.1 Lovlighetskontrollens historikk

I 1837 ble prinsippet om at kommunes innbyggere gjennom sine valgte representanter skulle ha kontrollerende myndighet samt beslutnings- og bevilgningsrett slått fast i formannskapsloven av 1837. Som følger av denne loven ble det lagt opp til en omfattende statlig kontroll med kommunenes virksomhet. Datidens versjon av fylkesmannen, amtmannen, hadde alminnelig utsettende vetorett ved kommunale vedtak, og mulighet til å kreve at kommunestyret skulle behandle enhver sak på nytt. Kontrollen var lagt opp negativt, staten kunne ikke tvinge kommunen til å foreta disposisjoner, og den kunne heller ikke pådra kommunene utgifter uten at de folkevalgte samtykket og medvirket til dette. Dette gir uttrykk

---

<sup>1</sup> NOU 2016:4 Ny kommunelov side 18.

for det kommunale selvstyret, og at kommunene fritt kunne fatte vedtak, men at staten kunne overprøve avgjørelsene.

Når denne loven ble vedtatt var det langt på vei antatt at staten ville bruke sin kontroll- og godkjenningmyndighet til å sette til side kommunale vedtak. I årene som fulgte viste dette seg å ikke stemme, og statens kontroll og godkjenningmyndighet hindret således ikke det kommunale selvstyret i stor grad.<sup>2</sup>

Ved kommunelovene av 1921 ble det foretatt endringer i kontroll- og godkjenningmyndigheten, og fylkesmannens utsettende veto ble delvis avvirket. Den utsettende vetoretten ble opprettholdt ovenfor landkommunene, men for byene ble den fjernet. På grunn av den dårlige økonomiske situasjonen var flere kommuner på randen av økonomisk sammenbrudd. For å motvirke dette ble den statlige kontrollen av kommunenes økonomiske forvaltning dermed utvidet. I kommuneloven av 1938 ble rettssituasjonen rundt statlig kontroll videreført, og i 1954 bortfalt fylkesmannens vetorett.<sup>3</sup>

Som det fremgår var lovlighetskontrollen automatisk og den favnet nokså vidt, og den ble gjennomført ved at fylkesmannen gjennomgikk møteprotokollene i kommunene.<sup>4</sup> Dette medførte at forvaltningen ble mindre effektiv, da de fleste av avgjørelsene fattet av kommunale og fylkeskommunale organer måtte gjennom en lovlighetskontroll. Videre ble arbeidsmengden for fylkesmennene stor og tidkrevende, og sett sammen med antallet vedtak det forelå feil med, var dette regnet som en dårlig anvendelse av ressursene i samfunnet.

Kommunelovutvalget foreslo på bakgrunn av dette i 1992 at den nye kommuneloven skulle avvikle denne automatiske lovlighetskontrollen til fordel for et nytt system der det var nok at

---

<sup>2</sup> Bernt, J.F, Overå, O., Hove, H. (2005) *Kommunalrett*, 4. utgave side 38.

<sup>3</sup> Bernt, J.F, Overå, O., Hove, H. (2005) *Kommunalrett*, 4. utgave side 38-39.

<sup>4</sup> Ot.prp.nr.42 side 200-201

én representant fra kommunestyret krevde lovlighetskontroll, se kapittel 2.3.2 i avhandlingen. I den nye loven ble det igjen tatt inn et krav om statlig godkjenning av låneopptak og garantistillinger.<sup>5</sup> Dette har sammenheng med at det er ønskelig å føre kontroll med kommunenes økonomiske forpliktelser, og sørge for at kommunenes økonomi blir forvaltet på en god måte.

Dagens lovlighetskontroll er hjemlet i kommuneloven av 1992. Som kommunelovutvalget foreslo ble den automatiske lovlighetskontrollen avvirket. Til fordel for den tidligere ordningen er reglene vi nå har at en lovlighetskontroll må igangsettes av enten departementet selv, kommunestyret eller fylkestinget. Dagens ordning sørger for at det finnes en adgang til å få avgjort rettslige tvilsomme spørsmål uten å måtte ta saken inn for domstolene, noe som kan bidra til å minske antall saker som domstolene må behandle.

## **1.2.2 Hensynene bak bestemmelsen**

Veileder H-2299 punkt 5.2 peker ut en rekke hensyn som ligger bak bestemmelsen om lovlighetskontroll:

*”Som det fremgår av forarbeidene til kommuneloven, er reglene om lovlighetskontroll et middel til å få avklart rettslig tvil uten å måtte gå til domstolene. I tillegg er hensynet til rettsikkerhet, faglig kvalitet på forvaltningsavgjørelser, hensynet til den offentlige forvaltningens omdømme og behovet for å ivareta grunnleggende nasjonale målsetninger viktige begrunnelser for reglene om lovlighetskontroll”*

Dette betyr at flere av hensynene som gjør seg gjeldene på forvaltningsrettens område danner grunnlaget for lovbestemmelsen om lovlighetskontroll. Lovlighetskontrollen er ment å være et statlig alternativ til domstolens prøvesrett med forvaltningsvedtak. Det at fylkesmannen

---

<sup>5</sup> Bernt, J.F, Overå, O., Hove, H. (2005) *Kommunalrett*, 4. utgave side 39.

kan kontrollere det kommunen beslutter fører til at det ved rettslig tvil vil være mulig å få en raskere avklaring enn om beslutningen havnet i rettsapparatet. Lovlighetskontrollen kan dermed sies å være en viktig sikkerhetsventil som bidrar til å øke rettsikkerheten i samfunnet, og sikrer faglig kvalitet ved forvaltningsavgjørelser. Disse elementene er også å finne i hensynene som presenteres i forarbeidene til kommuneloven, som viktige begrunnelser for reglene om lovlighetskontroll. Videre vil lovlighetskontrollen kunne bidra til å øke tilliten til forvaltningen og sikre en trygg og lovlig saksbehandling. Det at vi nå har rettsregler på området som gjør det mulig å la de fleste avgjørelser passere uten at de må gjennom en automatisk undersøkelse av om de er lovlige eller ei, bidrar til at saksbehandlingstiden i forvaltningen blir redusert og dermed mer effektiv.

### **1.3 Metode**

For å besvare problemstillingen i denne avhandlingen vil jeg benytte meg av alminnelig juridisk metode. Med utgangspunkt i ordlyden i lovbestemmelsen skisseres begrepet lovlighetskontroll, og ved hjelp av forarbeider, rundskriv og juridisk litteratur klargjøres innholdet i lovlighetskontrollen nærmere.

#### **1.3.1 Rettskilder**

Utgangspunkter for avhandlingen er kommuneloven § 59. For å avklare hvilke vilkår den bygger på, og klargjøre hva disse innebærer, vil det trekkes veksel på forarbeidene til bestemmelsen, rundskriv fra departementet og juridisk litteratur. Siden lovlighetskontrollen og domstolens prøving av forvaltningsvedtak har nærliggende vurderingstema vil også dommer bli referert til for å hjelpe til å kartlegge grensene som lovbestemmelsene setter opp. Det vil også bli tatt utgangspunkt i et par nylige vedtak fra fylkesmannen om lovlighetskontroll fra ulike deler av landet.

## 2 Fylkesmannens lovlighetskontroll

I dette kapittelet er fokuset på fylkesmannens lovlighetskontroll. Det vil i det følgende bli gjort rede for begrepet lovlighetskontroll, hvilke vilkår som fremgår av lovteksten, hvem som er aktørene ved en lovlighetskontroll, og hva som kan bli kontrollert. Videre vil fylkesmannens lovlighetskontroll drøftes i lys av domstolenes kontroll av forvaltningsavgjørelser for å skissere hvordan dagens ordning fungerer og vurdere behovet for endring.

### 2.1 Hva er lovlighetskontroll?

Fylkesmannens lovlighetskontroll er hjemlet i lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992 nr. 107 § 59. Som følger av bestemmelsen har fylkesmennene i Norge en mulighet til å kontrollere avgjørelser fra kommunestyrene. For å få et fullstendig overblikk over denne kontrollen er det nødvendig å se hen til domstolenes kontroll av forvaltningsvedtak, da vurderingstemaet er likt. En slik kontroll vil avdekke om avgjørelsen er lovlig eller ei ved å vurdere den materielle, personelle og prosessuelle kompetansen. I forbindelse med kontrollen vil det bli tatt stilling til om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig, truffet av noen som har myndighet til å treffe en slik avgjørelse og om den er blitt til på lovlig måte jf. kommuneloven § 59 nr. 4 bokstav a til c. Dersom det avdekkes feil ved en avgjørelse ved en lovlighetskontroll, kan dette føre til at avgjørelsen må oppheves jf. kommuneloven § 59 nr. 4 annet ledd.

Som nevnt kan domstolene prøve lovligheten av forvaltningsvedtak. Dette har lenge blitt lagt til grunn i Norge, og EMK art. 6 åpner også en viss mulighet for å få prøvd forvaltningsvedtak gjennom domstolsapparatet.<sup>6</sup> Omfanget av denne prøvelsesretten blir i Rt.1995 s. 1433 beskrevet av Høyesterett: ”*Det er i dag et alminnelig prinsipp i forvaltningsretten at domstolene kan prøve ikke bare lovtolkningen, men også subsumsjonen ved anvendelse av lover som gjør inngrep ovenfor det enkelte. Dette anses som en viktig del*

---

<sup>6</sup> Eckhoff, T. og Smith, E: *Forvaltningsrett* 9. utgave 2010 side 540.



av rettsikkerheten”.<sup>7</sup> For at domstolene skal kunne undersøke om en forvaltningsavgjørelse er ugyldig må det først fremmes et krav fra noen som har søksmålsinteresse i saken. Dette medfører at det bare er partene i en sak som kan bringe saken inn for domstolene for prøving, eller andre med rettslig interesse i saken. Dette presenteres nærmere i kapittel 2.3. Prøvingsretten domstolene har av forvaltningsvedtak er sammenlignbar med fylkesmannens lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59 nr. 4 bokstav a til c.

## 2.2 Hvem kan utføre en lovlighetskontroll?

Det er departementet som skal vurdere lovligheten til en avgjørelse, dette fremgår av kommuneloven § 59 nr. 1. Avgjørelsene et departement skal ta inn til lovlighetskontroll stammer fra kommunen og fylkeskommunen. Før en lovlighetskontroll kan finne sted må det foreligge en klage som oppfyller vilkårene i kommuneloven § 59 nr. 1. Disse vilkårene vil det bli gjort rede for i kapittel 2.3 i avhandlingen. Med departement viser loven til fullmakten de enkelte departementene har jf. Kgl. Res. 18. Desember 1992. i punkt v. første ledd.

Hvilket departement lovlighetskontrollen faller til fremkommer av punkt v. annet ledd som sier at ”Fullmakten gjelder bare vedtak som er truffet i medhold av de lover vedkommende departement forvalter”. Lovlighetskontrollen for avgjørelser på det kommunale plan er delegert til fylkesmannen, dette følger av rundskriv h-25/92 punkt 4, femte ledd hvor det fremkommer at: ”Fylkesmannen gis fullmakt til å utføre lovlighetskontroll over kommunale vedtak med de lover som forvaltes av de øvrige departementer”. Tidligere har avgjørelser knyttet til helse og utdanning ikke vært underlagt lovlighetskontroll hos fylkesmannen. Unntaket for avgjørelser som omhandlet utdanning falt bort fra 01.01.03, jf. rundskriv h-20/02, og den tidligere fylkeslegen som ville vært rett instans til å føre lovlighetskontroll innen helsesektoren er nå en del av fylkesmannen jf. § 2 i lov om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenester av 1984. Det kan tenkes at begrunnelsen for at fylkesmannen er det statlige organet som skal utføre lovlighetskontroll av vedtak bygger på den lokale forankringen. Fylkesmannen er statens representant rundt om i landets fylker, og vil ha kjennskap til lokale

---

<sup>7</sup> Rt.1995 s. 1427

utfordringer og forhold, noe som vil kunne komme godt med ved vurderingen om en avgjørelse er ulovlig. utfordringen knyttet til dette er at det fra 1. januar 2018 vil være 16 fylkesmenn i Norge, etter at trøndelagsfylkene slås sammen.<sup>8</sup> Dette kan potensielt føre til at like saker vurderes forskjellig på bakgrunn av kommuneloven § 59, og vilkårene som utledes av bestemmelsen. En kan dermed stille spørsmål ved om grunnlaget for slike vurderinger bør endres for å være så tydelig som mulig. Problemet med dette vil være at dersom lovhjemmelen blir for smal, kan dette føre til at lovlighetskontroll med avgjørelser blir vanskelig å gjennomføre fordi en snever ordlyd vil skape et nåløye for å kontrollere lovligheten ved avgjørelser. Forarbeidene til avgjørelsen, samt kommunaldepartementets veiledere til bestemmelsen gir gode retningslinjer til fylkesmannen for behandling av lovlighetskontroll.

Etter kommuneloven § 59 nr. 2 skal krav om lovlighetskontroll fremsettes for *”det organ som har truffet den aktuelle avgjørelsen. Hvis dette opprettholder avgjørelsen, oversendes saken til departementet”*. Dette er en videreføring av tankegangen som ligger bak fovaltningssklager, og bunner ut i at det er ønskelig at den instansen som har fattet en avgjørelse får anledning til å vurdere saken på nytt før den sendes videre i systemet (Overå og Bernt, 2014). Ordlyden i lovbestemmelsen kan sies å være noe vag, da det er mulig å forstå den slik at organet som har truffet avgjørelsen skal gjennomføre en ny realitetsbehandling av saken. Som det fremkommer i veileder H-2299 punkt 6.1.8 avsnitt 4 er det *”tvilsomt”* at det kan være et krav at saken må gjennom en ny realitetsbehandling før den kan oversendes til fylkesmannen. Videre viser departementet til at det for å redegjøre at avgjørelsen er opprettholdt av organet bør synliggjøres i protokollen eller i oversendelsen til fylkesmannen. Dersom en slik bekreftelse ikke foreligger mener departementet at saken bør sendes tilbake til kommunen, da det ikke vil være i tråd med forvaltningens saksbehandlingsregler om lovlighetskontroll fant sted uten at organet som har truffet avgjørelsen har fått anledning til å gjennomgå saken på nytt.

For domstolene er utgangspunktet at tingretten behandler søksmål i første instans og at en eventuell dom kan ankes videre. Dette skiller kontrollprosessen i domstolene fra

---

<sup>8</sup> Fylkesmennene (2016)

lovlighetskontrollen fylkesmannen fører, da forvaltningen ikke vil få anledning til å behandle saken på nytt forut for domstolens prøving av forvaltningsavgjørelsen.

Lovlighetskontroll av fylkeskommunale avgjørelser tilfaller ikke fylkesmannen, dette vil derfor ikke bli behandlet i det videre.

## **2.3 Vilkår for å fremsette lovlighetsklage**

### **2.3.1 Innledning**

Etter kommuneloven § 59 kan lovlighetskontroll av en avgjørelse iverksettes på to grunnlag. Det fremkommer av kommuneloven § 59 nr. 1 ledd at tre eller flere medlemmer av kommunestyret kan bringe en avgjørelse truffet av et folkevalgt organ eller den kommunale administrasjon inn til fylkesmannen for lovlighetskontroll. Fylkesmannen kan også på eget initiativ utføre lovlighetskontroll med en avgjørelse jf. kommuneloven §59 nr. 5.

### **2.3.2 Initiativ fra ”tre eller flere medlemmer i kommunestyret”**

Som nevnt krever loven at tre eller flere medlemmer fra enten kommunestyret eller fylkestinget sammen krever at en avgjørelse skal bli kontrollert. I kommunelovutkastet var det foreslått at det holdt at det var ett medlem som fremsatte krav om lovlighetskontroll.<sup>9</sup> I forarbeidene til kommuneloven kommer det frem at flere av høringsinstansene mente at en så vid adgang for å fremme krav om lovlighetskontroll ville kunne føre til ”kverulanteri”. Det kan for eksempel tenkes at et av medlemmene i kommunestyret ville benyttet en slik adgang til å fremme lovlighetsklage mot avgjørelser vedkommende var sterkt uenig i.

Departementet var usikker på om det var risiko for at lovlighetsklage kunne bli anvendt i strid med sin hensikt, fordi den trenerende effekten vil være minimal med mindre lovlighetsklagen

---

<sup>9</sup>NOU: 1990:13 Ny lov om kommuner og fylkeskommuner side 409.

førte frem. Dette på grunn av at kommuneloven § 59 nr. 3 slår fast at krav om lovlighetskontroll som hovedregel ikke medfører at den påklagede avgjørelsen utsettes. Siden det var en mulighet for at dette kunne skje ble bestemmelsen om lovlighetskontroll tilført kravet om at tre medlemmer måtte til for å fremme lovlighetsklage.<sup>10</sup> Etter kommuneloven § 59 nr. 3, blir ikke iverksettelsen av avgjørelsen utsatt når den er til behandling hos fylkesmannen, med mindre det organ som har fattet avgjørelsen eller overordnet organ eller departementet fatter vedtak om utsettelse jf. § 59 nr. 3. Dette betyr i realiteten at det for private vil være gunstigere å anvende domstolene, da det er mulig å få retten til å forby iverksettelse så lenge saken varer jf. reglene om midlertidig forføyning.<sup>11</sup> Domstolene kan dermed sette en stopper for at særlig inngripende vedtak blir igangsatt, noe fylkesmannen ikke har anledning til å gjøre. Dette betyr at det for private vil være mer hensiktsmessig å anlegge søksmål ved domstolen enn å ta kontakt med fylkesmannen for å igangsette en lovlighetskontroll etter §59 nr. 5 i kommuneloven. Hvis mindretallet i kommunestyret krever lovlighetskontroll etter § 59 nr. 1 i kommuneloven vil det foreligge vedtak fra fylkesmannen innen rimelig tid. Dette fordi det ofte vil ta noe tid før en avgjørelse fra kommunestyret blir realisert, og dette gjør dermed at rettsikkerheten ikke blir betydelig svekket som følger av at iverksettelsen ikke utsettes når den er til behandling hos fylkesmannen. På dette punktet er muligheten domstolen har til å midlertidig utsette iverksettelsen av et vedtak noe som bidrar til å styrke rettsikkerheten til private parter i saken, da det for den enkelte i noen tilfeller ville vært svært urimelig dersom vedtaket trådte i kraft uten en gyldighetsavklaring gjennom domstolene.

Ved å stille krav om at tre medlemmer må til for å fremme en lovlighetsklage etter § 59 nr. 1 gjør lovgiver det vanskelig for et uenig medlem av kommunestyret å sette seg på bakbena. I realiteten vil en lovlighetsklage neppe kunne sies å få denne effekten, da kommuneloven § 59 nr. 3 sørger for at avgjørelsen ikke utsettes som følger av en lovlighetsklage. Fordelen med at det kreves tre medlemmer av kommunestyret for å fremme lovlighetsklage, synes derfor å være minimal. På den andre siden kan det tenkes at kravet om tre eller flere fører til at når det først blir fremmet en lovlighetsklage fra kommunestyret, vil denne kunne tenkes å ha større

---

<sup>10</sup> Ot.prp.nr.42. (1991-1992) side 203.

<sup>11</sup> Rt.1955 s.953, Rt.1964 s.1416, Rt.1975 s.1171 og Rt.1979 s.1354

mulighet for å føre frem. Ved at det er flere bak en lovlighetsklage er det rimelig å anta at det er noe i avgjørelsen som har fått flere til å reagere. I 2016 ble det foretatt 99 lovlighetsklager fra de mange kommunestyrene rundt om i Norge, dette kan ikke sies å være en stor mengde lovlighetsklager, og videre førte bare 12 av lovlighetsklagene til at avgjørelser ble opphevet på grunn av ugyldighet.<sup>12</sup> Dette viser dermed at fåtallet av lovlighetsklagene som blir fremmet av kommunestyremedlemmene rundt om i Norge fører til ugyldighet og dermed oppheving av avgjørelsen. På bakgrunn av 12 avgjørelser ble opphevet kan det stilles spørsmål ved om lovlighetskontrollene kun fant 12 ”feil”. Det fremgår ikke av rapportene hvorvidt det ble avdekket feil som ikke førte til ugyldighet. Som det fremgår av § 41 i forvaltningsloven vil et vedtak kunne være gyldig selv om det foreligger feil, denne vurderingen er lik ugyldighetsvurderingen som fylkesmannen må foreta etter kommuneloven § 59 nr. 4 annet ledd. Utfordringen her ligger i å vurdere om feilen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Dersom dette er tilfelle vil avgjørelsen bli funnet ugyldig og opphevet, så fremst det ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser jf. forvaltningsloven § 35 bokstav a. Praksis fra domstolene kan bidra til å oppklare grensene i denne ugyldighetsvurderingen. Feil som fører til ugyldighet presenteres nærmere i kapittel 2.7.

### **2.3.3 Fylkesmannens lovlighetskontroll på eget initiativ**

I forarbeidene til bestemmelsen kommer det frem at det var delte meninger i kommunelovutvalget om hvorvidt lovlighetskontroll på eget initiativ ville være en hensiktsmessig ordning i den nye loven. Mindretallet i kommunelovutvalget vant frem med sine synspunkter, da departementet var enige i at det ville vært lite heldig om statlige myndigheter ikke hadde mulighet til å iverksette lovlighetskontroll om ingen som var klageberettiget var interessert i å få prøvd et vedtak.<sup>13</sup> På tross av at fylkesmannen har mulighet til å undersøke lovligheten av en avgjørelse slår forarbeidene fast at dette ikke skal brukes på en slik måte at det i praksis er snakk om en automatisk lovlighetskontroll slik det var etter den gamle loven.<sup>14</sup> Fordelen med at en slik automatisk lovlighetskontroll ikke blir

---

<sup>12</sup> Årsrapporter fra fylkesmannen 2016

<sup>13</sup> Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) side 202

<sup>14</sup> NOU 1990:13 Ny lov om kommuner og fylkeskommuner side 410

gjeninnført er at dette i stor grad ville grepet inn i det kommunale selvstyret, og som tidligere ført til en stor økning i arbeidsmengde for fylkesmannen.

I veileder H-2299 i punkt 6.3.1 vises det til at det: ”*bør hefte usikkerhet ved en avgjørelses gyldighet før kompetansen til lovlighetskontroll av eget tiltak brukes.*” Dette fremgår også av forarbeidene til bestemmelsen som slår fast at det: ”*bør hefte usikkerhet ved avgjørelsens gyldighet før departementet eller fylkesmannen benytter seg av den adgang denne bestemmelsen gir*”.<sup>15</sup> Dette betyr at det klare utgangspunktet for at fylkesmannen skal kunne utføre en lovlighetskontroll med en avgjørelse er at det hefter usikkerhet rundt avgjørelsens lovlighet. Ordlyden i bestemmelsen gir ingen indikasjon på at et slikt vilkår må oppfylles, da en naturlig språklig forståelse av kommuneloven § 59 nr. 5 er at fylkesmannen fritt kan bestemme hvorvidt en avgjørelse skal gjennom en lovlighetskontroll. Slik bestemmelsen står i dag kan den tolkes dithen at staten i stor grad kan gripe inn i og overprøve det kommunale selvstyret. Men i realiteten er gjeldende rett på området det motsatte, det skal mye til for at adgangen fylkesmannen har til å utføre lovlighetskontroll på eget initiativ blir anvendt. I utredningen av ny kommunelov fra 2016 har det blitt foreslått å ta inn vilkåret at det må foreligge ”*særlige grunner*” for at fylkesmannen på eget tiltak kan ta inn et vedtak til lovlighetskontroll.<sup>16</sup> Ved å legge til dette vilkåret oppnår man ønsket om å tydeliggjøre at lovlighetskontroll er ment som en sikkerhetsventil, og ikke en generell adgang for statlig kontroll. Hvis denne endringen blir tatt inn i bestemmelsen slik den er i dag ville dette være en presisering av det som allerede er gjeldende rett på området, og det er videre rimelig å anta at en slik presisering ville bidratt til å tydeliggjøre adgangen for lovlighetskontroll på eget initiativ.

Det at fylkesmannen på eget initiativ har anledning til å undersøke hvorvidt en avgjørelse er lovlig fører til at andre har mulighet til å ta kontakt med fylkesmannen enten skriftlig eller muntlig, for å få undersøkt en avgjørelse. Fylkesmannen kan dermed få kjennskap til at det er tvil rundt lovligheten til en avgjørelse gjennom medieomtale, sin løpende kontakt med

---

<sup>15</sup> NOU 1990:13 Ny lov om kommuner og fylkeskommuner side 410

<sup>16</sup> NOU 2016:4 Ny kommunelov side 34.

kommunene, henvendelser fra politikere eller henvendelser fra administrasjonen i kommunen. Fordelen med at fylkesmannen kan få informasjon fra flere kanter kan tenkes å være det at kommunen kan stilles til ansvar for sin virksomhet, og dermed blir bevisst på å sørge for at avgjørelsene de beslutter følger loven. utfordringer knyttet til dette er at tilliten til kommunestyret kan utfordres gjennom medieomtale og den generelle oppfatningen av saken i kommunens befolkning. Videre kan det tenkes at henvendelser fra politikere eller administrasjonen har til hensikt å få oppheve en avgjørelse. Dette er i utgangspunktet ikke problematisk da vilkårene for oppheving av avgjørelsen tufter på at det foreligger feil av en viss karakter. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 2.7.

Selv om en part tar kontakt med fylkesmannen vil ikke dette føre til at fylkesmannen har en automatisk plikt til å undersøke lovligheten av avgjørelsen jf. vilkåret om at ”*det bør hefte usikkerhet*” rundt lovligheten. Dette bidrar til at hensynene lovlighetskontrollen tufter på blir ivaretatt, da det å ta opp avgjørelser til lovlighetskontroll vil kunne oppfattes av kommunene som inngripende i deres selvstyre. Fylkesmannen kan ved å utføre en lovlighetskontroll bidra til ro rundt saken, da det kan virke betryggende for de som har henvendt seg med innspill mot en avgjørelse at lovligheten blir kontrollert av en statlig instans. De involverte kan tenkes å innfinne seg med avgjørelsen som følger av en lovlighetskontroll hvis de får bekreftet at avgjørelsen er riktig.<sup>17</sup> Det fremgår av NOU 2016:4 at utvalget til ny kommunelov også mener at lovlighetskontroll på eget initiativ kan føre til at det blir ro rundt en sak, som det har vært mye oppmerksomhet rundt i lokalsamfunnet. At en instans som er uavhengig fra kommunen kan gå inn å vurdere lovligheten av en avgjørelse vil ofte medføre at tvil eller lignende rundt avgjørelsen blir oppklart på en rask og effektiv måte.<sup>18</sup>

I alt ble det i 2016 foretatt 24 lovlighetskontroller på eget initiativ etter kommuneloven § 59 nr. 5, der ni av disse ble opphevet som følger av feil som førte til at avgjørelsene var ugyldige.<sup>19</sup> Basert på året 2016 kan en se at fylkesmennene sjeldent anvender adgangen til å

---

<sup>17</sup> Veileder H-2299 punkt 6.3.3.

<sup>18</sup> NOU 2016:4 Ny kommunelov side 375, kapittel 29.1.3.3

<sup>19</sup> Årsrapporter fra fylkesmannen 2016

utføre kontroll på eget initiativ, men at når slik kontroll blir gjort avdekkes det ofte feil som leder til oppheving. Videre fremgår det av NOU 2016:4 at lovlighetskontroll på eget initiativ ble sparsommelig brukt av fylkesmennene mellom 2011-2013, og at det var 45 lovlighetskontroller basert på eget initiativ.<sup>20</sup> En kan dermed si at denne adgangen blir benyttet slik den var tiltenkt fra lovgivers side.

Som det fremgår av de to overnevnte kapitlene er adgangen gangen til å fremme lovlighetsklage for fylkesmannen todelt, ved at det kan fremmes klage fra medlemmer av kommunestyret og at fylkesmannen kan etterprøve avgjørelser på eget initiativ. For domstolene stilles det krav om at man må være part i saken, men jf. forvaltningsloven § 28 første ledd, kan også personer med rettslig interesse reise søksmål om en avgjørelse. Dette favner videre enn bare partene i saken. Som det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen viser ”rettslig interesse” til at det må foretas en konkret vurdering for om en part har ”rettslig interesse” i å påklage vedtaket. Om for eksempel sønnen til en eldre dame klager på vedtak som er knyttet til helsehjelp hun får i hjemmet er det nærliggende å tro at han oppfyller kravet til ”rettslig interesse”, da sønnen vil ha en interesse av å påse at morens rettigheter blir ivaretatt. Siden domstolen sin kontroll av forvaltningsavgjørelser bare kommer til anvendelse ved at et individ anlegger søksmål vil dette være en av forskjellene på lovlighetskontroll og domstolskontroll.

Det at man for domstolene selv må være part, eller ha en rettslig interesse i saken for å kunne gå til sak er i realiteten ikke en restriksjon av adgangen til å påklage forvaltningsavgjørelser, men det må vurderes hvorvidt de som tar ut søksmål har rettslig interesse i saken. Det er på det rene at private og andre har mulighet til å henvende seg til fylkesmannen i håp om at henvendelsen kan føre til at det utføres lovlighetskontroll på eget initiativ. Fylkesmannen vil ikke ta stilling til om henvendelsen kommer fra noen med rettslig interesse i avgjørelsen, og fylkesmannen har dermed et bredere utgangspunkt for å motta henvendelser om lovlighetskontroll. Ved at flere kan spille inn tvil rundt lovlighet til fylkesmannen kan en si at sjansen for at ulovlige avgjørelser avdekkes er større. Det kan også tenkes at det er en lavere

---

<sup>20</sup> NOU 2016:4 Ny kommunelov side 371.



terskel for å etterspørre en lovlighetskontroll hos fylkesmannen enn å gå gjennom et søksmål for å få gjennomført en legalitetskontroll hos domstolene. Bakgrunnen for dette er at veien om domstolene både kan være tung og kostbar.<sup>21</sup>

Det kan dermed tenkes at antallet lovlighetsklager som blir behandlet av fylkesmannen er større enn antallet forvaltningsavgjørelser som blir prøvd av domstolene. I årsrapportene til fylkesmennene fra 2016 fremgår det som nevnt at det ble foretatt 99 lovlighetsklager av kommunestyrene jf. § 59 nr. 1 i kommuneloven, og at bare 12 av disse førte til at en avgjørelse ble opphevet.<sup>22</sup> På eget initiativ foretok fylkesmannen 24 lovlighetskontroller, hvorav 12 avgjørelser ble opphevet. Dette viser at adgangen fylkesmannen har til å føre lovlighetskontroll ikke anvendes i stor utstrekning, hverken av kommunestyrene eller på eget initiativ som følger av innspill om tvil rundt avgjørelser. På tross av dette fremgår det av årsrapportene at det er flere anmodninger om kontroll som ikke fører til lovlighetskontroll, dette gjelder også henvendelser fra private personer. Dette viser at fylkesmannen anvender adgangen sparsommelig, og dermed i tråd med lovgivers vilje. I løpet av et år anslår Eckhoff og Smith (2010) at det er snakk om kanskje et par tusen forvaltningsavgjørelser som blir prøvd av domstolene.<sup>23</sup> Dette viser altså at domstolene i realiteten har en mye større mengde avgjørelser som blir prøvd enn hos fylkesmannen. Dette er i samsvar med ønsket om å forbeholde fylkesmannens lovlighetskontroll som en sikkerhetsventil, og ikke som en generell adgang til kontroll.

### **2.3.4 Tidsfrister**

Kommuneloven § 59 nr. 7 slår fast at tidsfristene for å iverksette lovlighetskontroll blir fastsatt av departementet. Det følger av forskrift om tidsfrist for lovlighetskontroll § 1 at fristen for å kreve lovlighetskontroll for medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget er tre uker. Fristen løper fra det tidspunkt avgjørelsen har blitt truffet jf. § 2 i samme forskrift. Videre viser § 2 i forskriften til at reglene i forvaltningsloven § 30 om beregning av fristen

---

<sup>21</sup> Eckhoff, T. og Smith, E: *Forvaltningsrett* 9. utgave 2010 side 526.

<sup>22</sup> Årsrapporter fra fylkesmannen 2016

<sup>23</sup> Eckhoff, T. og Smith, E: *Forvaltningsrett* 9. utgave 2010 side 540.

gjelder på området. Dette medfører at klagen må være oversendt til fylkesmannen før klagefristens utgang, det er ikke et vilkår at den har kommet frem til fylkesmannen før fristen er omme.

Dette absolutte kravet om tre ukers tidsfrist gjelder ikke i tilfeller der fylkesmannen på eget initiativ undersøker lovligheten av en avgjørelse da forskriften om tidsfrister for lovlighetskontroll bare regulerer adgangen medlemmer av kommunestyret og fylkestinget har. Dette fører til at fylkesmannen kan motta oppfordringer til å kontrollere lovligheten av en avgjørelse, for deretter å kontrollere avgjørelsen uten å kunne bli felt av en tidsfrist. Grunnen til at dette er ønskelig kan tenkes å være at fylkesmannen ikke utøver en ”positiv kontroll” over kommunene, og dermed i noen tilfeller vil kunne behøve at andre varsler om at en avgjørelse kan være ulovlig.

## **2.4 Hva er gjenstand for lovlighetskontroll?**

### **2.4.1 Innledning**

Alle avgjørelser fra kommunestyret vil i utgangspunktet kunne kontrolleres av fylkesmannen. Dette er ikke ønskelig, fordi dette ville grepet inn i det kommunale selvstyret. Derfor er det opp til kommunestyret selv å fremme lovlighetsklage, eller fylkesmannen om vilkåret for kontroll på eget initiativ er oppfylt. Hensynene som gjør seg gjeldende på rettsområdet tilsier at det er nødvendig at det er en adgang for å kontrollere lovligheten av det kommunestyrene rundt om i landet foretar seg. At staten kan føre kontroll vil kunne bidra til å styrke rettsikkerheten samt øke kvaliteten på avgjørelser rundt om i Norges mange kommuner.<sup>24</sup>

Domstolene fører også kontroll med forvaltningsavgjørelser. Utgangspunktet for domstolene er at de skal ta for seg rettskrav. Der hvor fylkesmannen utfører en lovlighetskontroll, utfører domstolene en såkalt ”legalitetskontroll”.<sup>25</sup> En legalitetskontroll innebærer at domstolene

---

<sup>24</sup> Veileder H-2299 punkt 5.2

<sup>25</sup> Eckhoff, T. og Smith, E: *Forvaltningsrett* 9. utgave 2010 side 544.

vurderer om forvaltningen har fulgt loven eller ei, og er således lik den kontrollen fylkesmannen gjør etter kommuneloven § 59 nr. 4 bokstav a til c.

## 2.4.2 Avgjørelsesbegrepet

Avgjørelser truffet av et folkevalgt organ og den kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen kan bli gjenstand for lovlighetskontroll. Dette følger av kommuneloven § 59 nr. 1. Lovbestemmelsen klargjør ikke videre hva som vil regnes som en ”avgjørelse”, men den presiserer i senere ledd at avgjørelser om ansettelse, oppsigelse eller avskjed ikke er gjenstand for lovlighetskontroll jf. kommuneloven § 59 nr. 1 tredje punktum.

I forarbeidene til paragrafen slås det fast at ”*det bare er endelig avgjørelse*” som kan bringes inn for lovlighetskontroll, ikke innstillinger avgitt av administrasjonen eller folkevalgt organ. Derimot er det ikke noen betingelse at det er tale om et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.<sup>26</sup> Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a gir en legaldefinisjon av ordet vedtak som anvender begrepet ”avgjørelse”. Det er dermed på det rene at ethvert vedtak jf. forvaltningsloven § 2 bokstav a, vil være omfattet av ”avgjørelsesbegrepet” i kommuneloven § 59. En naturlig språklig forståelse av ordet ”avgjørelse” i kommuneloven § 59 tilsier at det siktes til saker som er ferdigbehandlet fra det kommunale organets side. Det bør i hvert fall foreligge en viss form for avsluttende saksbehandling i kommunen. Dette vil si at vedtak etter forvaltningsloven vil være et eksempel på en beslutning som det kan utføres lovlighetskontroll med, men avgjørelsesbegrepet favner bredere enn vedtaksbegrepet. Dette betyr at det i all hovedsak er beslutninger som avgjør realiteten i en sak som vil måtte antas å være en ”avgjørelse” etter kommuneloven § 59.

Videre kan man også vurdere begrepet innstilling når man snakker om avgjørelser og vedtak. Som det fremgår av veileder H-2299, punkt 6.1.3.2 avsnitt 2, legger departementet til grunn at:

---

<sup>26</sup> Ot.prp.nr.42 (1991-1992) s. 300.

*”man ved bruk av begrepet innstilling i forarbeidene særlig har siktet til innstillinger i saker der kommunen selv treffer realitetsvedtak. Det synes klart at interne innstillinger, råd og uttalelser i saker som avgjøres med endelig virkning på kommunens hånd er unntatt fra lovlighetskontroll. Gjenstand for kontroll vil i slike tilfeller være den endelige avgjørelsen som treffes i saken”.*

Dette betyr ikke at en innstilling ikke er en avgjørelse, men på grunn av at saken ikke er ferdigbehandlet vil ikke en lovlighetskontroll være mulig før et endelig vedtak er fattet. I tilfeller der den endelige avgjørelsen i en sak faller etter den kommunale organisasjonens siste befatning med saken, avskjærer ikke forarbeidene en lovlighetskontroll av denne beslutningen. Departementet viser i veileder H-2299, punkt 6.1.3.2 avsnitt 3, til at *”det er gode grunner”* til at kommunens siste formelle befatning med saken bør kunne lovlighetskontrolleres. I denne vurderingen vil det måtte legges vekt på om rådet, innstillingen eller uttalelsen medfører: *”faktiske eller rettslige føringer for den videre saksbehandlingen og om det kan gi rettsvirkninger for kommunen”*. En feil her kan ha virket bestemmende for avgjørelsens innhold og dermed føre til ugyldighet. Det er dermed gode grunner til at dette skal kunne kontrolleres. Feil ved avgjørelser utdypes i kapittel 2.7.

Overå og Bernt (2014:499-500) viser til at det vil være riktig å legge avgjørende vekt på at det kan være et *”et høyst reelt behov”* for lovlighetskontroll når kommunen eller fylkeskommunen opptrer som en aktør i en beslutningsprosess. Dette fordi et mindretall i kommunestyret kan ha en legitim interesse i å få prøvd at innstillingen i saken har vært gjennomført på en saklig måte og innenfor loven og forskriftene som regulerer området (Overå og Bernt, 2014:500).

### **2.4.3 Privatrettslige og offentligrettslige sider ved en avgjørelse**

Etter å ha avklart om det foreligger en avgjørelse etter kommuneloven § 59, vil fylkesmannen måtte ta standpunkt til hvilke deler av avgjørelsen som kan kontrolleres. En avgjørelse kan ha både privatrettslige og offentligrettslige sider, eksempelvis vil kommunestyret måtte følge de

vanlige saksbehandlingsreglene som følger av kommuneloven, forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsmessige prinsipper når de behandler en sak som omhandler kjøp eller salg av fast eiendom. Dette reiser dermed spørsmålet om hvilke deler av en slik avgjørelse som kan lovlighetskontrolleres. Utgangspunktet er ifølge veileder H-2299 at det bare er: ”*de forvaltnings- og offentligrettslige sidene ved en avgjørelse som er gjenstand for en lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59*”.<sup>27</sup> Videre blir det slått fast at i tilfeller hvor saker blir brakt inn til kontroll med begrunnelse at innholdet strider mot privatrettslige regler kan fylkesmannen avvise saken. Fylkesmannen har på bakgrunn av dette ikke mulighet til å undersøke om en avgjørelse er innholdsmessig lovlig sett opp mot privatrettslige regler. Her skiller domstolene seg fra fylkesmannen ved at de kan prøve den privatrettslige siden ved forvaltningsavgjørelser.

Fylkesmannen har således bare anledning til å kontrollere om den personelle og prosessuelle kompetansen har blitt utført på lovlig måte, med andre ord om avgjørelsen har blitt fattet av noen med myndighet til å fatte beslutning og om saksbehandlingsreglene har blitt fulgt. Om det foreligger feil ved enten den prosessuelle eller personelle kompetansen kan dette føre til ugyldighet, mer om dette i kapittel 2.7.

Om fylkesmannen i henhold til § 59 i kommuneloven kunne kontrollere anvendelsen av privatrettslige regler ville lovlighetskontrollen av avgjørelser i realiteten vært tillagt en form for dømmende myndighet. Dette hadde helt klart vært lite heldig, da dette ville kunne føre til at fylkesmannen grep inn i domstolens rolle i samfunnet. Dersom lovlighetskontrollen hadde omfattet de privatrettslige sidene av en avgjørelse ville dette kunne ført til at rettsikkerheten ble betydelig svekket som følger av at reglene domstolene er underlagt for å sikre en god saksgang stiller andre krav til saksbehandlingen.

---

<sup>27</sup> Veileder H-2299 punkt 6.1.7.

#### **2.4.4 Avgrensninger av lovlighetskontrollen etter § 59**

Det følger av kommuneloven § 59 nr. 1 tredje punktum at avgjørelser om ansettelse, oppsigelse eller avskjed ikke er gjenstand for lovlighetskontroll. Bestemmelsens fjerde punktum slår fast at spørsmål om det foreligger brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser heller ikke kan gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll.

Veileder H-2299 viser i punkt 6.1.4 til at mange av de samme hensynene som ligger bak å avskjære vedtak om oppsigelse, avskjed og ansettelse fra å bli gjenstand for en forvaltningsklage taler for å avskjære disse avgjørelsene fra å bli gjenstand for en lovlighetsklage.<sup>28</sup> Det er dermed på det rene at slike avgjørelser ikke kan kreves kontrollert etter § 59 nr. 1 første punktum. På tross av at lovlighetsklage på slike avgjørelser er avskåret kan fylkesmannen på eget initiativ undersøke lovligheten av avgjørelser om ansettelse, oppsigelse eller avskjed dette følger av Ot.prp. nr. 58 (1995-1996).<sup>29</sup> De samme hensynene for å avskjære disse avgjørelsene gjør seg også gjeldende for lovlighetskontroll etter § 59 nr. 5, som regulerer lovlighetskontroll på eget initiativ, og således vil fylkesmannen måtte vise stor varsomhet med å anvende denne adgangen. I veileder H-2299 konkluderes det med at kontroll etter eget initiativ bare vil være aktuelt i unntakstilfeller. Videre slår veilederen her fast at disse typer saker burde håndteres gjennom ordninger avtalt mellom partene i arbeidslivet.

## **2.5 Hva prøves i en lovlighetskontroll?**

### **2.5.1 Innledning**

I en lovlighetskontroll vil staten undersøke en kommunal eller fylkeskommunal avgjørelse. Denne kontrollen utføres ved at tre sider av avgjørelsen blir undersøkt av fylkesmannen jf. kommuneloven § 59 nr. 4 bokstav a til c. Det skal tas stilling til om avgjørelsen er

---

<sup>28</sup> Ot.prp. nr. 58 (1995-1996) Om lov om endringer i lov 25. September 1992 om kommuner og fylkeskommuner m.v side 39.

<sup>29</sup> Ot.prp. nr. 58 (1995-1996) Om lov om endringer i lov 25. September 1992 om kommuner og fylkeskommuner m.v i merknad til § 59 nr. 1.

innholdsmessig lovlig, er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse og at avgjørelsen er blitt til på lovlig måte. Det er viktig å poengtere at en lovlighetskontroll ikke begrenser seg til en av disse områdene, men må omfatte alle. Dette følger av ordlyden ”skal” i lovteksten, som gjør det klart at alle forholdene må gjennomgås hvis en lovlighetskontroll blir satt i gang.

Som det fremgår i Eckhoff og Smith (2010) er domstolenes oppgave å kontrollere at lover og regler er fulgt, ikke hvorvidt avgjørelsen er rimelig eller ei. Hovedregelen er at domstolene ikke kan omgjøre vedtak de er uenige i.<sup>30</sup> Dette betyr at domstolenes prøving av forvaltningsavgjørelser i utgangspunktet innebærer en vurdering av gyldighet, ikke en vurdering av sakens realitet. Domstolen kan bare ta standpunkt til realiteten, altså å fastslå hvilke rettigheter eller plikter partene har eller å pålegge forvaltningen å treffe et nytt vedtak med et bestemt innhold, hvis det er nedlagt påstand om dette.

For både domstolene og fylkesmannen vil det derfor være nødvendig å se på kompetansegrunnlagene forvaltningen har lagt til grunn. Begge vil dermed måtte kontrollere om den materielle kompetansen, personelle kompetansen og prosessuelle kompetansen foreligger. Som tidligere nevnt går skillet mellom kontrollmulighetene på at fylkesmannen kun kan kontrollere offentligrettslige sider, mens domstolene også kan kontrollere de privatrettslige sidene ved en avgjørelse. Siden de offentligrettslige sidene ved saken som skal vurderes er de samme vil det være mulig å se hen til rettspraksis tilknyttet domstolens prøvingsrett for å kartlegge grensene til lovlighetskontrollen.

## **2.5.2 Materiell kompetanse**

Det første punktet i en lovlighetskontroll er å vurdere den materielle kompetansen bak avgjørelsen jf. kommuneloven § 59 nr. 4 bokstav a. Det å vurdere den materielle kompetansen innebærer å se på det innholdsmessige i avgjørelsen. Ved å kontrollere om avgjørelsen er

---

<sup>30</sup> Eckhoff, T. Og Smith, E: *Forvaltningsrett* 9. utgave 2010 side 546.

innholdsmessig lovlig, undersøkes det om avgjørelsen er hjemlet i gjeldene lovfestede eller ulovfestede rettsregler. Dette gjøres ved å kontrollere hvilke rettsregler avgjørelsen er hjemlet i og at rettsreglene som er anvendt har blitt tolket korrekt. Videre vil en slik kontroll også innebære å vurdere om andre rettsregler kunne vært anvendt. Som det fremgår av veileder H-2299 punkt 6.2.4 understrekes det at en kontroll etter kommuneloven § 59 nr. 4:

*”ikke innebærer en full overprøvesrett slik forholdet normalt er etter forvaltningslovens regler i klagesaker. Normalt byr ikke det på særlige problemer å fastslå hva som kan overprøves når det gjelder personell og prosessuell kompetanse, jf. §58 b og c. Det kan være større problemer knyttet til innholdet i prøvingsretten når det gjelder den materielle kompetansen, dvs. Avgjørelsens innholdsmessige lovlighet(...)”*.

Dette betyr at det i en lovlighetskontroll er særlige utfordringer når avgjørelsens materielle side skal vurderes, fordi fylkesmannen må ta stilling til om kommunen har tolket loven rett. Kontrollen vil derfor omfatte rettsanvendelsesskjønnet og subsumsjonen. I utgangspunktet kan ikke denne kontrollen anvendes for å overprøve det frie skjønn, men der det foreligger myndighetsmisbruk kan skjønnnet overprøves.<sup>31</sup> Sagt med andre ord vil fylkesmannen undersøke om rettsreglene har blitt anvendt korrekt, og om de dekker sakens faktum, og om det foreligger såkalt myndighetsmisbruk. Dette utdypes nærmere i kapittel 2.6. Denne undersøkelsen er lik den som domstolene anvender når de prøver forvaltningsvedtak, men domstolene kan også ta stilling til privatrettslige sider ved vedtaket.

Grunnen til at det er viktig at det innholdsmessige i en avgjørelse kan kontrolleres er at hvis kommunene ikke har tolket loven korrekt, vil avgjørelsen kunne være i strid med legalitetsprinsippet. Ved å kunne vurdere om avgjørelsen bygger på korrekt anvendelse av loven vil fylkesmannen kunne gripe inn og oppheve en avgjørelse som er ulovlig, enten ved at det er blitt fremmet lovlighetsklage eller på eget initiativ. Dette sørger for en raskere

---

<sup>31</sup> Veileder H-2299 punkt 6.2.1



behandling av saken enn alternativet som ville vært å bringe saken inn for domstolene, som kan være både tidkrevende og kostbart.

Etter kapittel 16 i plan- og bygningsloven kan kommunen gjennomføre ekspropriasjon av eiendom. Hvis det foreligger en feil for eksempel i det materielle innholdet i en slik avgjørelse er fylkesmannens lovlighetskontroll i utgangspunktet et bedre alternativ enn domstolsprøving av avgjørelsen. Selv om fylkesmannen kan behandle saken raskere enn en lang tvist i en domstol vil kommunestyret ha mulighet til å fatte vedtaket på nytt, så fremst den nye avgjørelsen er materielt riktig, og de nødvendige personelle og prosessuelle krav er tilfredsstillt. En lovlighetskontroll vil dermed ikke nødvendigvis kunne sette en stopper for vedtaket, slik domstolen kan gjøre. Fylkesmannen kan ikke instruere kommunestyrene til å fatte et bestemt vedtak.

Før det foreligger en endelig avgjørelse fra domstolene om hvorvidt innholdet i et vedtak er ugyldig, vil det som regel ha gått lang tid. Det kan ta lang tid før saken blir tatt opp i domstolen, og etter at det foreligger en avgjørelse fra tingretten kan denne bli forsøkt anket jf. reglene i kapittel 29 i tvisteloven som igjen kan føre til ytterligere forsinkelser.

### **2.5.3 Personell kompetanse**

En lovlighetskontroll innebærer for øvrig å avklare om avgjørelsen er truffet av noen som har myndighet til å treffe en slik avgjørelse. Dette vil si at det ved en lovlighetskontroll vil bli gjennomgått hvem som har fattet avgjørelsen, og hva som gir disse kompetanse til å fatte en avgjørelse. Etter oppryddingen i særlovgivningen, som ble gjort ved lov om endringer i særlovgivningen for kommuner og fylkeskommuner av 11.06.1993 nr. 85, er det i utgangspunktet kommunestyret eller fylkestinget som er det rette organet, da disse vil ha den øverste beslutningsmyndighet. Et unntak som enda finnes i særlovgivningen er i barnevernslovgivningen, hvor barnevernstjenesten og dennes leder vil være øverste besluttsende myndighet jf. barneloven § 2-1 fjerde og femte ledd dersom kommunestyret har besluttet å opprette og delegerer et slikt ansvar til et folkevalgt organ.

Det enkelte kommunestyre eller fylkesting har videre mulighet til å delegere myndighet til å fatte en beslutning til andre organer. I noen tilfeller kan ikke beslutningsmyndigheten delegeres til andre, dette vil være tilfeller når loven slår fast at det er kommunestyret eller fylkestinget som selv skal fatte en avgjørelse jf. veileder H-2299 punkt 6.2.2.

På den ene siden er det positivt at slik beslutningsmyndighet kan bli delegert da dette kan tenkes å føre til mindre belastning for kommunestyrene og fylkestingene som øverste beslutningsmyndighet. Videre er det også rimelig å anta at dette kan føre til at forvaltningen blir mer effektiv. På den andre siden kan en slik delegering av beslutningsmyndighet tenkes å føre til at det lettere kan oppstå feil, ved for eksempel at organer som blir delegert slik beslutningsmyndighet ikke er like kvalifisert til å fatte korrekte avgjørelser i tråd med gjeldende lovverk. Det vil for både fylkesmannen og domstolene fremstå nokså klart om den personelle kompetansen bak en forvaltningsavgjørelse foreligger, da saksbehandlingsreglene er nokså klare, og at dette vil fremgå av loven og eventuelle delegeringsvedtak.

#### **2.5.4 Prosessuell kompetanse**

Det tredje punktet som vil bli undersøkt i en lovlighetskontroll er den prosessuelle kompetansen jf. kommuneloven § 59 nr. 4 bokstav c: *”ved lovlighetskontroll skal det tas stilling til om avgjørelsen (...) c. Er blitt til på lovlig måte”*. En naturlig språklig forståelse av ordlyden i lovteksten er at kontrollen etter bokstav c, vil være å undersøke om saksgangen og andre forhold ved denne følger saksbehandlingsreglene. Kommunelovutkastet side 410, nr. 5 klargjør hva en kontroll av den prosessuelle kompetansen bygger på.<sup>32</sup> Kravet om at avgjørelsen skal ha blitt til på en lovlig måte refererer for det første til:

*”Krav til den ytre saksbehandling, i Forvaltningsloven, i særlovgivningen og på ulovfestede prinsipper. Det omfatter imidlertid også krav til de faktiske og vurderingsmessige premissene*

---

<sup>32</sup> NOU 1990:13 Ny lov om kommuner og fylkeskommuner side 410.

*avgjørelsen bygger på; den skal bygge på et korrekt og fullstendig faktum, det skal ha et lovlig formål og det skal ikke være tatt utenforliggende hensyn”.*

Dette betyr dermed at det ikke holder at saksbehandlingsreglene er fulgt, det må også føres kontroll med de ulovfestede prinsippene som gjør seg gjeldende i forvaltningsretten. Blant disse er om det ved saksgangen har vært tatt utenforliggende hensyn som igjen vil være en del av myndighetsmisbrukslæren. Dette kommer jeg nærmere inn på i kapittel 2.6.4, hvor utenforliggende hensyn i forvaltningsavgjørelser blir nærmere presentert.

Forarbeidene gjør det klart at alle forhold i forbindelse med saksgangen som har ledet opp mot at avgjørelsen kan bli kontrollert for å avdekke om avgjørelsen er blitt til på lovlig måte. Dette er nødvendig på grunn av at dersom saksbehandlingsreglene ikke har blitt fulgt vil dette kunne svekke en avgjørelses stilling. I 2016 ble en avgjørelse fra kommunestyret i Fauske kjent ugyldig og opphevet av Fylkesmannen i Nordland, som følger av at saksbehandlingsreglene rundt høringsfrist ikke var blitt overholdt.<sup>33</sup> Dette viser viktigheten av at saksbehandlingsreglene blir fulgt, da å unnlate å følge dem kan føre til at tilliten til forvaltningen svekkes. Ved å undersøke om saksbehandlingsreglene er fulgt, kan fylkesmannen avdekke om eventuelle prosessuelle feil kan ha påvirket avgjørelsens innhold. Feil ved prosessuelle forhold i avgjørelsen leder ikke alltid til at avgjørelsen blir ugyldig og således må oppheves. Dette beskrives nærmere i kapittel 2.7.

## **2.6 Prøving av kommunalt skjønn**

### **2.6.1 Ulike typer skjønn i en lovtolkningsprosess**

Som nevnt ovenfor er en av sidene som vil bli undersøkt ved en lovlighetskontroll den materielle kompetansen, altså vil det som skal prøves være om avgjørelsen bygger på gjeldende lover og regler jf. kommuneloven § 59 nr. 4 bokstav a. Fylkesmannen må ta stilling

---

<sup>33</sup> Lovlighetskontroll – vedtak om endring av skolestruktur – Fauske kommune

til hvorvidt kommunen eller fylkeskommunens skjønnsutøvelse er utført korrekt og om tolkningene som er gjort er de riktige og dermed om vedtaket er innholdsmessig lovlig. For fylkesmannen vil dette innebære at det for enhver avgjørelse som skal kontrolleres vil være et spørsmål om hvor mye av skjønnet som kan prøves, og hvor grensene går. For fylkesmannen vil det som nevnt kun være snakk om de offentligrettslige sidene ved en sak som kan prøves. Utgangspunktet stammer fra den ulovfestede regelen om at domstolens prøvelsesrett ikke omfatter prøving av forvaltningens frie skjønn, som også gjelder for fylkesmannen ved prøving av det kommunale skjønnet.<sup>34</sup> Det er i all hovedsak tre typer skjønn som vil bli vurdert i en gjennomgang av den materielle kompetansen, disse er: rettsanvendelsen, subsumsjonen og fritt skjønn. Disse vil i det følgende bli gjort rede for, med særlig fokus på rettsanvendelsen og fritt skjønn.

## 2.6.2 Rettsanvendelse

I vurderingen av rettsanvendelse er det tolkningen av lovreglene som har blitt benyttet i forbindelse med en avgjørelse som skal kontrolleres. I noen tilfeller er vilkårene og rettsvirkningen til en lovbestemmelse klar og tydelig. Der hvor lovbestemmelsen ikke levner rom for tvil ved tolkning og anvendelse vil det være en rask prosess for fylkesmannen å avdekke om det er feil ved avgjørelsens lovgrunnlag. Da nær sagt alle lovregler kan by på rom for tolkningstvil er det viktig at den tolkningen forvaltningen har lagt til grunn, kan kontrolleres for å se om den er korrekt.

Lovgiver bruker ofte en ordlyd som levner betydelig rom for tolkning, eksempelvis er det mange lovbestemmelser som bruker generelle vurderingsnormer slik som: ”rimelig, urimelig, forsvarlig og kan”. Et eksempel på dette finnes i kommuneloven § 31 nr. 4., som slår fast at *”et folkevalgt organ kan vedta å lukke et møte når hensynet til personvern krever det”*, og det folkevalgte organet vil dermed måtte foreta en vurdering av ”hensynet til personvern”. Denne vurderingen vil måtte basere seg på eventuelle forarbeider, tidligere praksis og øvrige hensyn som kan gjøre seg gjeldende, og som må veies opp mot personvernens hensynet lovbestemmelsen

---

<sup>34</sup> Veileder H-2299 punkt 6.2.5.3 Rettspraksis om domstolens prøvingsrett med forvaltningsavgjørelser.

setter opp. Det følger av kommuneloven § 59 nr. 1 annet punktum at det i en lovlighetskontroll kan tas stilling til om møter skal holdes for åpne eller lukkede dører.

Denne vurderingen kalles rettsanvendelsesskjønn, og siden det oppstår tolkningsrom der slike generelle vurderingsnormer er anvendt i en lovbestemmelse vil det kunne gjøres feiltolkninger. Det at det anvendes generelle vurderingsnormer i lovteksten betyr ikke at avgjørelser som bygger på slike lover automatisk havner under forvaltningens frie skjønn. Der lovbestemmelsen gir forvaltningen en hjemmel som åpner opp for å fatte en avgjørelse, men som ikke inneholder et krav om at en slik avgjørelse må forekomme, vil en være innenfor begrepet ”forvaltningens frie skjønn” som presenteres nærmere i kapittel 2.6.4. Dermed kan fylkesmannen ved en lovlighetskontroll undersøke hvorvidt beslutningsorganet har tolket skjønnet i rettsregelen korrekt. Hvis det foreligger en lovlighetsklage der det blir anført at vedtaket om å lukke møtet var ulovlig, kan fylkesmannen kontrollere rettsanvendelsen som kommunestyret har anvendt.

Der kommunen har tolket en bestemmelse feil vil dette alltid medføre at avgjørelsen blir opphevet da den materielle kompetansen avgjørelsen bygger på ikke kan inneholde feil jf. legalitetsprinsippet. Legalitetsprinsippet gjelder bare ved vedtak som gjør inngrep i borgernes rettssfære. Om slike tolkningsfeil ikke kunne bli kontrollert ville det kunne føre til at tilliten til forvaltningen ble svekket, og rettsikkerheten til befolkningen ville blitt svakere. Et eksempel på at en avgjørelse er blitt opphevet som følger av feil ved rettsanvendelsen er fra Bodø, oktober 2017. I denne saken hadde bystyret vedtatt at kommersielle barnehageeiere skulle få avslag på tilsagn om tilskudd. Fylkesmannen kom frem til at dette var i strid med barnehageloven § 14 a., og opphevet dermed avgjørelsen fordi den var ugyldig.<sup>35</sup> At fylkesmannen kan overprøve rettsanvendelsesskjønnet til kommunestyret må sies å være svært inngripende i det kommunale selvstyret. Fylkesmannens vedtak kan ikke påklages i motsetning til en dom som ville kunne ankes.

---

<sup>35</sup> Lovlighetskontroll av vedtak i Bodø bystyre 17.10.2017

### 2.6.3 Subsumsjon

Å subsumere er å anvende loven på faktum. Det kan tenkes scenarioer der for eksempel kommunen har fattet en avgjørelse i en sak og dermed lagt til grunn at faktumet i denne saken har oppfylt vilkårene loven har satt opp. Både subsumsjonen selv og de skjønnsmessige vurderinger som har blitt gjort i forbindelse med å avgjøre hvorvidt faktumet oppfyller lovens vilkår kan bli gjenstand for lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. 4 nr. bokstav a.<sup>36</sup>

### 2.6.4 Fritt skjønn og myndighetsmisbruk

Forvaltningen kan ha rom innenfor lovreglene til å anvende skjønn. Eckhoff og Smith (2010) sier at: *”Det er også tolkning som må avgjøre om forvaltningen har noen handlefrihet innenfor de rammer som følger av kompetansegrunnlaget(...)”*. Dette betyr at lovgrunnlaget forvaltningen bygger sin avgjørelse på i noen tilfeller stiller forvaltningen fri til å utøve skjønn. Det er med andre ord opp til forvaltningen selv å treffe avgjørelser innenfor lovens grenser, og gjøre en skjønnsmessig fortolkning av dette. Denne skjønnsutøvelsen vil som nevnt tidligere ikke kunne bli overprøvd av fylkesmannen ved en lovlighetskontroll. Dette er særlig interessant i tilfeller der lovbestemmelsene gir kommunen eller fylkeskommunen litt større spillerom når de skal fatte avgjørelsen. Det interessante her er at fylkesmannen ikke kan gå inn i vurderingen til forvaltningen, da det bare er aktuelt for fylkesmannen å gripe inn i tilfeller der det klart fremgår at det foreligger myndighetsmisbruk.

Et typisk eksempel på dette vil være der loven sier at en ”kommune *kan*” istedenfor å si at ”kommunen *skal*”. Hvis denne regelen gir forvaltningen en mulighet til å gjøre noe på eget initiativ må avgjørelsen sies å være innholdsmessig lovlig da forvaltningen har anvendt sitt frie skjønn til å fatte beslutningen. Dette er fordi det ville vært uheldig om fylkesmannen i en lovlighetskontroll kunne gjøre om på avgjørelser der forvaltningen har anvendt sitt frie skjønn til å fatte en beslutning og lovens vilkår forøvrig er oppfylt. Unntaket til dette stammer fra myndighetsmisbrukslæren fra forvaltningsretten.

---

<sup>36</sup> Veileder H-2299 punkt 6.2.5.2

Læren om myndighetsmisbruk innenfor forvaltningsretten er ulovfestet. Denne snevre sikkerhetsventilen er utviklet gjennom rettspraksis, og omfatter situasjoner der forvaltningen har utøvd dårlig skjønn.<sup>37</sup> I all hovedsak er det fire forhold som kan regnes som myndighetsmisbruk; om det er utøvd usaklig forskjellsbehandling, om avgjørelsen er grovt urimelig, om det har blitt tatt utenforliggende hensyn og om avgjørelsen er vilkårlig. I det følgende vil det bli redegjort for hva disse innebærer.

Vilkårlig forskjellsbehandling innebærer at en avgjørelse har blitt vurdert annerledes enn lignende eller helt like tidligere avgjørelser. Det trenger ikke å være noe materielt galt ved en avgjørelse for at den skal finnes ugyldig som følger av vilkårlig forskjellsbehandling. Det er nok at lignende avgjørelser har fått et annet resultat. Et eksempel på dette kan være at søknader om utbyggingstillatelser i samme gate blir avgjort med forskjellig resultat fra hverandre, og er vurdert på samme kriterier. Det vil ikke være snakk om ugyldighet på grunn av vilkårlig forskjellsbehandling dersom en av søkerne i dette eksempelet overholdt en eventuell søknadsfrist og den andre ikke gjorde dette.<sup>38</sup>

Om en avgjørelse er grovt urimelig bygger på hvorvidt resultatet av avgjørelsen er sterkt urimelig. Dette følger av Mortvedt-saken hvor 4 drosjesjåførere ble nektet løyve som følger av deres passive medlemskap i Nasjonal Samling under krigen.<sup>39</sup> Senere rettspraksis har slått fast at det skal ”*svært mye til*” for at en avgjørelse skal være sterkt urimelig.<sup>40</sup> Dette vil også gjelde ved en lovlighetskontroll og ikke bare gjennom en domstolsprøving av forvaltningsvedtak, da lovlighetskontrollen er tilnærmet lik domstolskontrollen.

At forvaltningsavgjørelser kan bli kjent ugyldige som følger av at det er tatt utenforliggende hensyn, stammer historisk sett fra fransk rett. Eckhoff og Smith (2010) viser til at

---

<sup>37</sup> Rt-1981-745, Rt-1998-1398, og Rt-1997-1795

<sup>38</sup> Eckhoff, T. og Smith, E: *Forvaltningsrett* 9. utgave 2010 side 422

<sup>39</sup> Rt-1956 s. 1190.

<sup>40</sup> Rt-1997 s.1795, i Eckhoff, T. og Smith, E: *Forvaltningsrett* 9. Utgave 2010 side 421

forvaltningen bare kan bygge på hensyn ”som er saklige eller relevante i relasjon til kompetansegrunnlaget selv”.<sup>41</sup> Dette betyr i realiteten at det for forvaltningen ikke kan trekkes inn utenforliggende eller usaklige hensyn i sin anvendelse av sitt frie skjønn. Eckhoff og Smith (2010) anvender en tolkning av lovbestemmelsen for å ta stilling til hvilke hensyn som vil være utenforliggende eller usaklige. Ved å kartlegge hvilke hensyn som kan gjøre seg gjeldende på de ulike rettsområder kan en dermed få innsikt i hva det burde tas stilling til, og på motsatt side hva som det ikke bør tas stilling til. Om man for eksempel har en avgjørelse som bygger på en lovbestemmelse som klart gir uttrykk for hvilke hensyn som må vurderes, og kommunen i sin avgjørelse legger vekt på andre utenforliggende hensyn vil dette fort kunne falle inn under myndighetsmisbrukslæren.<sup>42</sup> Hvis kommunestyret for eksempel i behandlingen av en utbyggingssøknad trekker inn søkers religion eller etnisitet, vil dette være hensyn som klart faller utenfor det som kan betegnes som saklig eller relevant i relasjon til kompetansegrunnlaget.

Det finnes ikke rettsavgjørelser som slår fast at rene tilfældighetsavgjørelser bare kan godtas der loven selv bestemmer at et spørsmål skal avgjøres ved loddtrekning, men dette er på tross av mangel på prejudikat sikker rett.<sup>43</sup> Dette betyr at hvis det kan bevises at forvaltningen ikke har anvendt skjønn eller fulgt en lovregel vil et påfølgende vedtak være ugyldig. Slike avgjørelser kalles ”vilkårlige avgjørelser” i juridisk litteratur og avgjørelser hvor det er utøvd et skjønn, men hvor viktige hensyn er satt til side eller tillagt for stor vekt faller også inn under dette begrepet.

Både fylkesmannen gjennom sin lovlighetskontroll og domstolene gjennom sin legalitetskontroll av forvaltningsavgjørelser har anledning til å vurdere forvaltningens frie skjønn for å kontrollere om det foreligger myndighetsmisbruk. Denne adgangen har for domstolenes del blitt til gjennom rettspraksis over lengre tid, og innebærer at domstolene i utgangspunktet har kompetanse til å fullt ut kunne prøve forvaltningens frie skjønn.<sup>44</sup> Med dette menes ikke en prøving av hvorvidt vedtaket er hensiktsmessig eller ei, men det er en

---

<sup>41</sup> Eckhoff, T. og Smith, E: *Forvaltningsrett* 9. utgave 2010 side 405 og 406

<sup>42</sup> Eckhoff, T. og Smith, E: *Forvaltningsrett* 9. utgave 2010 side 407

<sup>43</sup> Eckhoff, T. og Smith, E: *Forvaltningsrett* 9. utgave 2010 side 419

<sup>44</sup> Eckhoff, T. og Smith, E: *Forvaltningsrett* 9. utgave 2010 side 446



anledning for å prøve rammene for det frie skjønnnet. En vil da se på myndighetsmisbrukslæren, lovtolkningen og saksbehandlingen. På tross av dette viser domstolene en viss tilbakeholdenhet i prøving av skjønnsmessige spørsmål.<sup>45</sup> For domstolene vil det å overprøve forvaltningen være med på å styrke rettsikkerheten i samfunnet. Videre kan domstolenes prøving av avgjørelser være med å skape presedens for lignende saker i fremtiden, som kan føre til at myndighetsmisbrukslæren blir mer omfattende fremover for både domstolene og fylkesmannens del.

For fylkesmannens vedkommende vil det å overprøve skjønnsmessige spørsmål innebære en mulighet for inngrep i det kommunale selvstyret. Dette innebærer at hensynene bak den statlige kontrollen av forvaltningen best ivaretas ved å bare gripe inn i det frie skjønnnet når det er åpenbart at det foreligger myndighetsmisbruk. Som utgangspunkt kan det derfor tenkes at terskelen for å vurdere myndighetsmisbruk ligger høyere for fylkesmannen når det gjelder å gripe inn i det frie skjønnnet, enn det gjør for domstolene. Dette betyr ikke at fylkesmannen ikke har kompetanse til å prøve hvorvidt det foreligger myndighetsmisbruk ved en avgjørelse.

Som fremgår det av veileder H-2299 har ikke fylkesmannen plikt til å sette i verk omfattende undersøkelser rundt hvorvidt det foreligger myndighetsmisbruk dersom det ikke foreligger indikasjoner på at vedtaket strider mot myndighetsmisbrukslæren.<sup>46</sup> Dette innebærer at muligheten fylkesmannen har til å motta indikasjoner fra flere hold kan medføre at saker som klart strider mot myndighetsmisbrukslæren kan fanges opp, tas opp til lovlighetskontroll på eget initiativ og oppheves. Mulige utfordringer vil også her være knyttet til ivaretagelsen av det kommunale selvstyret. Enhver overprøving av det kommunale selvstyret fra staten vil kunne oppleves som et inngrep. Ved at fylkesmannen benytter adgangen sparsommelig, og istedenfor har fokus på å veilede kommunene, kan det tenkes at det kommunale selvstyret står sterkere og tolererer kontroll de gangene det er nødvendig.<sup>47</sup> Når det gjelder domstolens behandling av forvaltningsvedtak, vil kontrollen av myndighetsmisbruk være knyttet til de

---

<sup>45</sup> Eckhoff, T. og Smith, E: *Forvaltningsrett* 9. utgave 2010 side 546

<sup>46</sup> Veileder H-2299 punkt 6.2.5.2, avsnitt 7.

<sup>47</sup> Veileder H-2299 punkt 6.3.1.

samme vurderingskriteriene som i Fylkesmannens lovlighetskontroll. Med dette menes de grenser som settes ved usaklige hensyn, vilkårlighet eller annet.<sup>48</sup>

## 2.7 Ugyldighet som følger av feil ved avgjørelsen

Det følger av kommuneloven § 59 nr. 4 annet ledd at: ”*Departementet skal oppheve avgjørelsen hvis det er gjort slike feil at den er ugyldig*”. Bestemmelsens ordlyd viser til at det må foretas en ugyldighetsvurdering. Dette betyr at avgjørelsen ikke automatisk er ugyldig selv om det er gjort en saksbehandlingsfeil. Prosessuelle og personelle feil fører ikke alltid til ugyldighet, slik materielle feil gjør. Grunnen til at materielle feil alltid vil ende i ugyldighet er på bakgrunn av legalitetsprinsippet, som slår fast at offentlige myndigheter ikke kan gripe inn overfor borgerne uten å ha hjemmel i formell lov. Dette betyr at forvaltningen er lovbundet og ikke kan fatte beslutninger slik den selv vil.

På bakgrunn av at prosessuelle og personelle feil ikke automatisk fører til ugyldighet må dermed fylkesmannen gjennomføre en ugyldighetsvurdering. I kommunelovutkastet side 410 vises det til at det særlig er to momenter som vil være avgjørende for ugyldighetsvurderingen.<sup>49</sup> Det er for det første feilens karakter og dens påvirkning på avgjørelsen (forvaltningslovens § 41), og for det andre hensynet til en mulig privat part som kan bli skadelidende om avgjørelsen blir kjent ugyldig. Forvaltningsloven § 41 slår fast at vedtaket er gyldig når ”*det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold*”. Dersom alle feil automatisk førte til ugyldighet ville dette redusert effektiviteten til forvaltningen. Fordi oppheving fører til at kommunestyret vil kunne måtte fatte nytt vedtak. Regelen viser til en sannsynlighetsvurdering hvor det for å fastslå ugyldighet er nok at vedtakets innhold har blitt påvirket av feilen. Det er ikke sjeldent at det blir gjort feil og spørsmålet blir da om feilen har hatt betydning for om vedtaket eller avgjørelsen ble fattet i sin form. Hvis et vedtak i kommunestyret ble fattet, og den avgjørende stemmen ble gitt av en inhabil aktør, vil dette klart føre til ugyldighet da denne feilen virker bestemmende på vedtakets innhold. Uten den avgjørende stemmen ville ikke vedtaket blitt fattet. På den andre siden viser forvaltningslovens § 41 at ikke alle andre vedtak i

---

<sup>48</sup> Eckhoff, T. og Smith, E: *Forvaltningsrett* 9. utgave 2010 side 427.

<sup>49</sup> NOU 1990:13 Ny lov om kommuner og fylkeskommuner side 410.

saksbehandlingen fører til ugyldighet. Hvis vi benytter samme eksempel, men vedtaket ble enstemmig vedtatt, ville ikke en inhabil aktørs stemme virke bestemmende. Spørsmålet om inhabilitet presenteres nærmere i kapittel 3.

Fordi virkningen av ugyldighet er at avgjørelsen oppheves, vil nettopp oppheving av en avgjørelse være resultatet i tilfeller der fylkesmannen avdekker feil som har påvirket avgjørelsens innhold. Videre kan ikke oppheving av avgjørelsen gjøres der dette vil føre til at en privat part blir skadelidende jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a. Ved ugyldighet vil organet som har fattet avgjørelsen eller overordnet kommunalt eller fylkeskommunalt organ når som helst, også etter at begjæring om lovlighetskontroll er satt frem, omgjøre avgjørelsen. En omgjørelse vil kun skje i den utstrekning dette ikke kommer i konflikt med de alminnelige forvaltningsmessige skranker for omgjøring av enkeltvedtak til skade for part eller likestilt interesse. Slik omgjøring vil blant annet kunne skje hvis vedtaket må anses som ugyldig. (Overå og Bernt, 2014:505)

Hvis det blir funnet feil som leder til ugyldighet vil dette medføre at det avgjørelsen blir opphevet og forvaltningen vil deretter måtte behandle saken på nytt. Fylkesmannen har i utgangspunktet ikke anledning til å gi instruks til kommunestyret om hva avgjørelsen skal inneholde, men kan gjennom å gi veiledning bidra til at saksbehandlingsreglene følges. Ved siden av muligheten til å statuere ugyldighet kan domstolene også vurdere realiteten i saken. Domstolene har en adgang til å presisere innholdet i det nye vedtaket om dette har blitt anført av en av partene i saken. Dette innebærer at domstolene kan fastslå partenes rettigheter eller plikter, samt pålegge at vedtaket skal fattes på nytt med et bestemt innhold.<sup>50</sup> Det kan tenkes at det ville ha vært nyttig for fylkesmannen å ha samme mulighet til å presisere innholdet i det nye vedtaket, men en slik adgang ville vært i strid med hensynet til det kommunale selvstyret. Fylkesmannen har likevel anledning til å veilede, slik at saksbehandlingsreglene blir fulgt og at utfordringer ved tolking av lovbestemmelser blir fulgt opp.

---

<sup>50</sup> Eckhoff, T. og Smith, E: *Forvaltningsrett* 9. utgave 2010 side 547

Fylkesmannen har en lokal forankring som fører til at de som statlige organ er i en ypperlig posisjon til å kunne veilede kommunestyrene i sitt fylke. Som det fremgår av årsrapportene til fylkesmannen er det i all hovedsak spørsmål knyttet til habilitet som blir tatt opp av nesten samtlige fylkesmenn som det temaet det stilles mest spørsmål om. Videre var det blant annet også knyttet spørsmål til dokumentoffentlighet og møteoffentlighet knyttet til åpne eller lukkede dører.<sup>51</sup> Dette viser at fylkesmannen i tillegg til å kunne føre kontroll med avgjørelser fra kommunestyrene også aktivt jobber med opplæring, som det kan tenkes vil bidra til at det i fremtiden vil forekomme færre ugyldige avgjørelser. Dette kan også sees i sammenheng med hensynet om å ivareta kommunenes selvstyrelsesrett, da å motta veiledning innenfor ulike saksbehandlingsregler må sies å være særdeles mindre inngripende enn at staten opphever avgjørelser.

Domstolene kan påpeke feil som ikke leder til ugyldighet, men de kan ikke gripe inn da domstolen er bundet av ”gyldige forvaltningsvedtak”.<sup>52</sup> Som tidligere nevnt er det ikke alle feil som leder til ugyldighet. Grunnlaget for å vurdere om feilen skal føre til ugyldighet samsvarer i all hovedsak med den ugyldighetsvurderingen som fylkesmannen må foreta om han avdekker feil i en avgjørelse.

### **3 Nærmere om prøving av kommunalt skjønn**

Som det fremgår av årsrapporten til fylkesmennene fra 2016 får de ofte spørsmål om veiledning knyttet til reglene om habilitet fra kommunene.<sup>53</sup> I dette kapittelet vil jeg derfor gjøre rede for habilitetsreglene som gjelder for kommunestyrene, samt gå inn på kontrollen fylkesmannen fører i dette tilfellet, og se på et vedtak Fylkesmannen i Østfold har fattet om habilitetsavgjørelsen som kommunestyret i Rømskog foretok seg i saken om kommunesammenslåing.

---

<sup>51</sup> Årsrapporter fra fylkesmannen 2016

<sup>52</sup> Eckhoff, T. og Smith, E: *Forvaltningsrett* 9. utgave 2010 side 546

<sup>53</sup> Årsrapporter fra fylkesmannen 2016

### **3.1 Kort redegjørelse for habilitetskravet etter forvaltningsloven § 6**

Forvaltningsloven § 6 første ledd slår fast hvilke forhold som automatisk vil gjøre at en tjenestemann er inhabil. Reglene om inhabilitet etter første ledd gir ikke tolkningsrom, det fremkommer klart og tydelig hvilke vilkår som gjelder, og at disse fører til inhabilitet. Utfordringen med habilitetsvurderingen beror på den skjønnsmessige vurderingen som følger av forvaltningsloven § 6 annet ledd:

*”Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.”*

Det er på det rene at bestemmelsen får anvendelse for kommunestyrene rundt om i landet. Siden vurderingen som må gjøres rundt vilkåret ”særegne forhold”, og om dette særegne forholdet er ”egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet”, er skjønnsmessig kan det ofte føre til at det blir gjort tolkningsfeil. For kommunestyret vil avgjørelser rundt reglene om habilitet medføre betydelig tvil.

### **3.2 Lovlighetskontroll av Rømskog kommunestyres habilitetsavgjørelse i sak om kommunesammenslåing**

Fylkesmannen i Østfold fattet den 28.06.2016 vedtak om at Rømskog kommunestyres habilitetsavgjørelse var ugyldig. Bakgrunnen for Fylkesmannens avgjørelse var at det ved behandling av spørsmål om kommunesammenslåing med Aurskog-Høland kommune ble reist spørsmål fra noen utenfra om det ene kommunestyremedlemmet sin habilitet. Som det fremgår av saksdokumentet hadde dette medlemmet en tilknytning til Aurskog-Høland kommune gjennom sitt arbeidsforhold. Et varamedlem tok hans sete i kommunestyret og habilitetsspørsmålet ble deretter behandlet, og medlemmet ble funnet inhabil med 7 mot 6 stemmer etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. Avgjørelsen ble ikke nærmere begrunnet og varamedlemmet beholdt deretter setet.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Lovlighetskontroll av Rømskog kommunestyres habilitetsavgjørelse i sak om kommunesammenslåing.

Etter at denne avgjørelsen ble fattet, ble saken om sammenslåing behandlet i kommunestyret. Innstillingen fra formannskapet om å vedta kommunesammenslåing fikk 6 stemmer, og forslag om at Rømskog skulle bestå som egen kommune fikk 7 stemmer. I forkant av møtet var det klart at medlemmet som ble funnet å være inhabil ville stemme for en kommunesammenslåing. Varamedlemmet stemte mot en kommunesammenslåing.

Fylkesmannen i Østfold gjennomførte deretter lovlighetskontroll av eget tiltak av habilitetsavgjørelsen, jf. kommuneloven § 59 nr. 5, og som det fremkommer i kommuneloven § 59 nr. 1 annet punktum kan fylkesmannen prøve avgjørelser om habilitet. I behandlingen av saken så Fylkesmannen på hva som kan prøves i en lovlighetskontroll, nærmere bestemt materiell kompetanse, personell kompetanse og prosessuell kompetanse. I denne saken forelå det ikke tvil rundt de prosessuelle eller de personelle saksbehandlingsreglene. Spørsmålet var for Fylkesmannen om habilitetsavgjørelsen var innholdsmessig lovlig.

Fylkesmannen ble tilsendt mer informasjon fra Aurskog-Høland kommune om arbeidsforholdet til medlemmet som i avgjørelsen i kommunestyret ble erklært inhabil. I eposten kom det frem at medlemmet var ”verken sjef, leder eller mellomleder”. Videre fikk Fylkesmannen informasjon fra gruppelederen i Senterpartiet i Rømskog kommune som understreket at inhabiliteten ”er begrunnet i medlemmets ansvars-og arbeidsoppgaver i Aurskog-Høland kommune, innen vann og avløp hvor han har personalansvar”. Et videre moment var at Aurskog-Høland hadde gjort investeringer i avløpsnett på Rømskog til en sentral sak i intensjonsforhandlingene om kommunesammenslåing. Det er på bakgrunn av dette at medlemmet ble funnet inhabil, da spørsmålet for kommunestyret ble om dette oppfylte kravet om særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet.

I denne saken er det særskilt to elementer det er interessant å se nærmere på. Det første gjelder utfordringen med at inhabilitetsreglene i forvaltningsloven § 6 andre ledd er skjønnsmessige og dermed byr på atskillig tvil. Denne saken viser et konkret tilfelle hvor man ser at kommunestyret fattet vedtak om inhabilitet som førte til at det påfølgende vedtaket om kommunesammenslåing ble opphevet av fylkesmannen som ikke fant at medlemmet var inhabil i saken.

Kommunestyret har tatt utgangspunkt i at medlemmets arbeidsforhold til Aurskog-Høland kommune ville kunne føre til inhabilitet da en sammenslåing kan tenkes å få konsekvenser for hans arbeidsforhold, lønn eller lignende. Spørsmålet blir dermed hvorvidt dette kan regnes som "særegne forhold" som kan "svekke tilliten til hans upartiskhet". Det er rimelig klart at om ens arbeidsforhold kan påvirkes i stor grad av en avgjørelse vil dette måtte falle inn under bestemmelsen, da det skal *"legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv (...)"*. I denne saken valgte kommunestyret å legge vekt på at hans arbeidsforhold kunne gi ham en særlig fordel ved en kommunesammenslåing.

Spørsmålet blir dermed om arbeidsforholdet i den foreliggende saken var av en slik karakter at vilkåret *"egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet"* var oppfylt. Det betenkelige her er hvor mye vekt man skal tillegge arbeidsforholdet, og en må også kartlegge hvilke endringer som er mulige konsekvenser av vedtaket om sammenslåing. Som det følger av Fylkesmannens vedtak i saken kunne det ikke utelukkes at kommunesammenslåing ville påvirket arbeidsforholdet til kommunestyremedlemmet. I Bernt, Overå og Hove (2005) fremgår det at inhabilitet vil forekomme i situasjoner der det er snakk om klare og håndfaste konsekvenser for en person av at et konkret forslag blir vedtatt.<sup>55</sup> I denne saken forelå det ingen konkrete opplysninger som tilsa at kommunestyremedlemmet ville bli personlig berørt i en slik grad som det skisseres ovenfor. Det er klart at sammenslåingsprosessen ville medføre usikkerhet og en uoversiktlig situasjon, noe som ville gjelde alle enkeltpersoner og ansatte i kommunene. Det kan tenkes at inhabilitetsavgjørelsen hadde fått et annet resultat dersom kommunestyret hadde gjort en mer omfattende undersøkelse av de faktiske konsekvensene en sammenslåing ville fått for arbeidsforholdet til kommunestyremedlemmet.

Fylkesmannen la i sin vurdering til grunn at det ved en kommunesammenslåing er en svært uoversiktlig situasjon, og at det ikke kunne utelukkes at arbeidsforholdet til kommunestyremedlemmet ikke ville bli påvirket av sammenslåingen i enten positiv eller negativ retning. Fylkesmannen fant dermed avgjørelsen om inhabilitet ugyldig etter å ha tatt stilling til hensynene som skal vektes jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd.

---

<sup>55</sup> Bernt, J.F, Overå, O., Hove, H. (2005) *Kommunalrett*, 4. utgave side 448.

Kommunestyremedlemmets arbeidsforhold kunne ikke sies å innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv. Videre trekker Fylkesmannen inn at det kan ha blitt trukket inn utenforliggende hensyn ved vurderingen om kommunestyremedlemmet var inhabil.

Kommunestyret kan bare bygge på hensyn som er saklige eller relevante i relasjon til kompetansegrunnlaget, i dette tilfellet forvaltningsloven § 6 annet ledd. Et av de øvrige kommunestyremedlemmene kan sies å ha trukket inn selve resultatet av avgjørelsen om kommunesammenslåing, og hvorvidt denne avgjørelsen hadde støtte i befolkningen, som et moment i sin vurdering av inhabilitet. Som det ble presentert i kapittel 2.6.4 vil en forvaltningsavgjørelse kunne bli kjent ugyldig om det er tatt utenforliggende hensyn. Om resultatet av avgjørelsen har støtte i befolkningen, har ingen tilknytning til hvorvidt styremedlemmet var habil eller ei, og må dermed sies å være irrelevant i denne vurderingen.

Det andre elementet går på at måten kommunestyret behandlet inhabilitetsavgjørelsen på fikk direkte innvirkning på det endelige vedtaket. Det var kjent at det aktuelle medlemmet ville stemme ja til en sammenslåing, og varamedlemmet som tok plassen stemte nei.

Som nevnt i kapittel 2.7 vil det være nødvendig å vurdere hvorvidt en feil i avgjørelsen kan føre til ugyldighet. Dette følger av kommuneloven §59 nr.4 annet ledd. I forarbeidene til kommuneloven påpekes det at særlig to momenter vil måtte prøves i en ugyldighetsvurdering; feilens karakter og dens påvirkning på avgjørelsen. I dette tilfellet er det i realiteten snakk om to avgjørelser som følger hverandre, inhabilitetsavgjørelsen og hovedavgjørelsen, nemlig spørsmålet om kommunesammenslåing. Forvaltningsloven § 41 slår fast at et vedtak er ugyldig dersom feilen har medvirket på vedtakets innhold. Spørsmålet som bør stilles i vurderingen av inhabilitetsavgjørelsen vil dermed være hvorvidt denne avgjørelsen påvirket avgjørelsen om sammenslåing. Som det fremgår av Fylkesmannens vedtak, stemte et flertall på 7 medlemmer for at Rømskog skulle fortsette som egen kommune, mens 6 stemte for en sammenslåing. På bakgrunn av at det i forkant av kommunestyrets avgjørelse om sammenslåing var kjent at kommunestyremedlemmet som ble kjent inhabil ville stemme for, og at varamedlemmet som tok hans sete stemte imot, er det følgelig grunn til å si at inhabilitetsavgjørelsen virket inn på vedtaket om sammenslåing.



Som vi ser av denne saken kan habilitetsspørsmålet bli veldig sammenviklet og komplekst. Dette viser utfordringen med at inhabilitetsreglene i forvaltningsloven §6 andre ledd er skjønnsmessige og dermed vil by på atskillig tvil. I slike situasjoner er fylkesmannens rolle ovenfor kommunene i siste instans å gripe inn med lovlighetskontroll for å forhindre at ugyldige avgjørelser står seg. Det er også bra at fylkesmannen driver veiledning på området, da habilitetsspørsmål har vist seg å være en gjenganger hos de fleste kommunene. Den skjønnsmessige vurderingen kommunestyrene må gjøre inneholder hensyn som må settes opp mot hverandre, og enhver tilknytning til en sak vil ikke nødvendigvis være nok til at et kommunestyremedlem blir inhabil.

## 4 Konklusjon og avslutning

Som vi har sett gir kommuneloven § 59 fylkesmannen anledning til å prøve avgjørelser fattet av kommunene, enten som følge av lovlighetsklage fremmet av medlemmer i kommunestyret, eller på eget initiativ. Denne adgangen er ment å fungere som en snever sikkerhetsventil og ikke som en generell adgang til kontroll.

Dagens ordning gir en raskere avklaring enn ved prøving i domstolene, og på mange måter kan man si at fylkesmannens lovlighetskontroll utfyller domstolene og bidrar til en effektiv behandling av saker. Ved at dagens ordning fungerer som en sikkerhetsventil, som ikke brukes i særlig utstrakt grad, bidrar man til ønsket om å ivareta det kommunale selvstyret. Videre bidrar denne sikkerhetsventilen til å øke rettsikkerheten i samfunnet. Fylkesmannens mulighet til å drive veiledning bidrar til å heve kvaliteten på avgjørelser som fattes på kommunalt plan, og forsterker dermed hensynene til rettsikkerhet, faglig kvalitet på forvaltningsavgjørelser, den offentlige forvaltningens omdømme og behovet for å ivareta nasjonale målsettinger. Ved at fylkesmannen veileder kommunestyrene bidrar dette til at det kommunale selvstyret står sterkere og at dette fører til mindre feil i fremtidige avgjørelser. Utføring av lovlighetskontroll vil også kunne bidra til å gi avklaringer i konkrete saker og dette vil kunne være retningsgivende for fremtidige avgjørelser. Videre er det positivt at fylkesmannen har bred tilgang til å få informasjon om mulige feil ved avgjørelser. Dette bidrar sterkt til å styrke rettsikkerheten i lokalsamfunnene.

Utfordringene med dagens ordning knytter seg særlig til at noen vilkår ikke lar seg lese ut av ordlyden i bestemmelsen. Dette gjelder særlig for kommuneloven § 59 nr. 5, der vilkåret om at det ”bør hefte usikkerhet ved en avgjørelses gyldighet før kompetansen til lovlighetskontroll av eget tiltak brukes” ikke fremgår av lovteksten. Tydeliggjøring av gjeldende rett på området vil kunne bidra til å klargjøre omfanget av lovlighetskontrollen ytterligere, og at bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil og ikke en generell adgang til kontroll. Faren ved lovlighetskontroll er at den kan gripe inn i det kommunale selvstyret.

Fylkesmannen kan heller ikke instruere kommunene i utformingen av avgjørelser, noe som henger sammen med at lovlighetskontrollen ikke skal være et statlig styringsvirkemiddel.

Det er positivt at fylkesmannen kan bidra med å avklare rettslig tvil rundt avgjørelser og tolkning av skjønnsmessige bestemmelser, slik vi så i saken fra Fylkesmannen i Østfold. På bakgrunn av dette fremgår det at dagens ordning fungerer som den skal. Likevel er det nyttig å evaluere ordningen slik det ble gjort i NOU 2016:4, og på den måten få en vurdering av nyttiggjørelsen til bestemmelsen og hvorvidt det må foretas endringer og presiseringer av lovteksten.

## **Kildeliste**

### **Bøker:**

Bernt, J.F, Overå, O, Hove, H. *Kommunalrett*, 4. utgave (Oslo 2005)

Eckhoff, T og Smith, E. *Forvaltningsrett*, 9. utgave (Oslo 2010)

Overå, O og Bernt, J.F. *Kommuneloven med kommentarer*, 6. utgave (Oslo 2014)

### **Forarbeider:**

NOU 1990:13 Ny lov om kommuner og fylkeskommuner

NOU 2016:4 Ny kommunelov

Ot.prp nr. 42 (1991-1992) Om lov om kommuner og fylkeskommuner

Ot.prp nr. 58 (1995-1996) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 om kommuner og fylkeskommuner

### **Forskrifter:**

Forskrift av 13. januar 1993 nr 4041 om tidsfrist for krav om lovlighetskontroll

### **Domsregister:**

Rt. 1955 s. 1953

Rt. 1956 s.1190

Rt. 1964 s. 1416

Rt. 1975 s. 1171

Rt. 1979 s. 1354

Rt. 1981 s. 745

Rt. 1995 s.1 497

Rt. 1997 s. 1795

Rt. 1998 s.1398

### **Lover:**

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992 nr 107

Plan og bygningsloven av 14. Juni 1985 nr 77

Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. Februar 1967

Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) av 17. juni 2005 nr 90

Lov om barnehager (barnehageloven) 17. juni 2005 nr 64

Lov om barn og foreldre (barnelova) 08. april 1981 nr 7

**Rundskriv:**

Veileder H-2299 lovlighetskontroll etter kommunelovens § 59

Rundskriv h-22/95

Rundskriv h-20/02

**Rapporter:**

Årsrapporter fra Fylkesmannen 2016 hentet 10.12.17 fra:

<https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2016/arsrapporter/Sammenstilling/>

**Vedtak fra fylkesmannen:**

Lovlighetskontroll – vedtak om endring av skolestruktur – Fauske kommune Hentet 07.12.17 fra:<https://www.fauske.kommune.no/getfile.php/3503726.1292.ursrtxcasx/Fauske+lovlighetskontroll.pdf>

Lovlighetskontroll av vedtak i Bodø bystyre 17.10.2017 hentet 09.12.17 fra: :

[https://kommunal-rapport.no/sites/default/files/attachments/lovlighetskontroll\\_av\\_vedtak\\_i\\_bodo\\_bystyre\\_-\\_tilskudd\\_til\\_private\\_barnehager\\_bystyrets\\_vedtak\\_oppheves\\_pa\\_grunn\\_av\\_ugyldighet.pdf](https://kommunal-rapport.no/sites/default/files/attachments/lovlighetskontroll_av_vedtak_i_bodo_bystyre_-_tilskudd_til_private_barnehager_bystyrets_vedtak_oppheves_pa_grunn_av_ugyldighet.pdf)

Lovlighetskontroll av Rømskog kommunestyres habilitetsavgjørelse i sak om kommunesammenslåing. Hentet 12.12.17 fra:

<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMOS/Kommunal%20styring/Kommunereformen/Lovlighetskontroll%20av%20habilitetsavgj%C3%B8relse%20-%20R%C3%B8mskog.pdf>

**Nettkilder:**

Fylkesmennene (2016) Hentet 14.12.2017 fra <https://www.fylkesmannen.no/Om-oss/Fylkesmennene/>