

«Forvaltningsmessige temaer»

Klagebehandling og Lovlighetskontroll av kommunens vedtak



Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark



12.11.2025



Klagebehandling og lovlighetskontroll av kommunens vedtak – eksempler fra praksis

- Statsforvalterens behandling av klage – ny vurdering av enkeltvedtak
 - Kommunen vedtar
 - Statsforvalteren behandler klage på kommunens vedtak
 - Hva innebærer Statsforvalterens klagebehandling?
- Statsforvalteren kan foreta Lovlighetskontroll av kommunens vedtak
 - Lovlighetskontroll etter kommuneloven - bringe kommunens vedtak inn til Statsforvalteren til kontroll av vedtakets lovlighet.
 - Hva innebærer lovlighetskontrollen
- Forskjellen – kort fortalt
 - En privatperson klager til Statsforvalteren som klageinstans
 - En lovlighetskontroll fremmes til det organet som fattet vedtaket, som så kan oversendes til Statsforvalteren for kontroll



Statsforvalterens vedtaksbrev i klagesaker - Skjenkebevilling



Fra kommunen har vi mottatt dokumentene i nevnte sak.
Klagen behandles i medhold av alkoholloven § 1-16

Statsforvalteren vedtak

Kommunens vedtak stadfestes.

Klagen tas ikke til følge

Statsforvalterens vedtak er endelig og kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.



Alternativt resultat – kommunens vedtak



Fra kommunen har vi mottatt dokumentene i nevnte sak.
Klagen behandles i medhold av alkoholloven § 1-16



Statsforvalteren vedtak

Klagen tas til følge

Statsforvalteren opphever kommunens vedtak av 23.10.2025, og saken sendes tilbake til kommunen for ny behandling

Statsforvalterens vedtak er endelig og kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Statsforvalteren gjør oppmerksom på at forvaltningsloven § 36 gir rett til dekning av vesentlige sakskostnader som har vært nødvendig for å få endret vedtaket til gunst for en part. Et eventuelt krav om sakskostnader må fremsettes innen tre uker etter mottakelsen av dette brevet

Statsforvalteren opplyser om det rettslige grunnlaget



Etter alkoholloven § 1-16 kan kommunens enkeltvedtak påklages til Statsforvalteren.

Statsforvalteren kan prøve om vedtaket er innholdsmessig lovlig (materiell kompetanse), truffet av rett organ (personell kompetanse) og om det har blitt til på lovlig måte (prosessuell kompetanse).

Statsforvalteren er med dette gitt en begrenset overprøvingsadgang i forhold til forvaltningslovens § 34.

Begrensningen medfører at Statsforvalteren har samme overprøvingsrett som domstolenes alminnelige adgang til å overprøve forvaltningsvedtak, og det er også antatt at overprøvingsretten er den samme som ved lovlighetskontroll etter kommuneloven § 27-1.

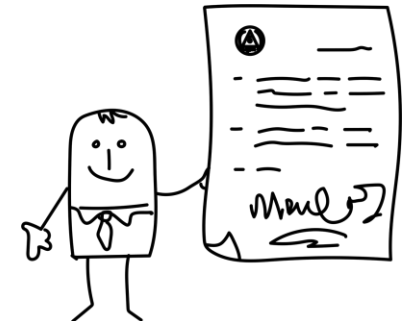
Opplysninger om det rettslige grunnlaget – fortsettelse ...



Statsforvalteren kan etter dette enten stadfeste vedtaket, eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til kommunen til helt eller delvis ny behandling.

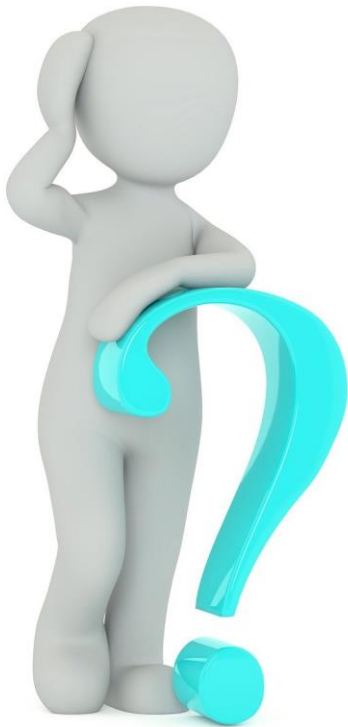
Dersom Statsforvalteren finner at vedtaket er innholdsmessig lovlig, at det er truffet av rett organ og dersom det har blitt til på lovlig måte, kan Statsforvalteren i utgangspunktet ikke overprøve kommunens skjønnsutøvelse. Imidlertid ligger det i kravet om at vedtaket må være innholdsmessig lovlig en viss adgang til å overprøve kommunens skjønnsutøvelse.

Dette begrenser seg imidlertid til at vedtaket ikke kan være et utslag av myndighetsmisbruk som utenforliggende hensyn eller usaklig forskjellsbehandling, og vedtaket kan heller ikke være sterkt urimelig.





Hva betyr alle disse ordene og kravene?



- **Innholdsmessig lovlig - materiell kompetanse?**
- **Truffet av rett organ - personell kompetanse ?**
- **Har blitt til på lovlig måte - prosessuell kompetanse?**
- **Kommunens skjønnsutøvelse?**
- **Myndighetsmisbruk?**
- **Utenforliggende hensyn?**
- **Usaklig forskjellsbehandling?**

Er kommunens vedtak innholdsmessig lovlig?



Eksempel: Holms Vikingenes Verden AS

«Søknad om serveringsbevilling avslås med hjemmel i serveringsloven § 6, da kravet om uklanderlig vandel ikke kan ansees oppfylt»

- Søknad av 04.10.2018
- Lovbrudd i 2011, manglende innrapportering av inntekt.
- Vedtak om restskatt i 2015.
- Serveringsloven § 6 – kan ikke ta hensyn til forhold eldre enn fem år.



Vedtaket må følge lover, forskrifter og andre rettslige regler. Det kan ikke stride mot loven. Vedtaket må være basert på korrekt lovtolkning og riktig faktagrunnlag.

Kommunens vedtak har et innhold som det ikke er hjemmel for i loven.

- Det foreligger en mangel ved den materielle kompetansen.
- Kommunen har «bestemt over noe de ikke har rett til å bestemme over».

Truffet av rett organ? Personell kompetanse



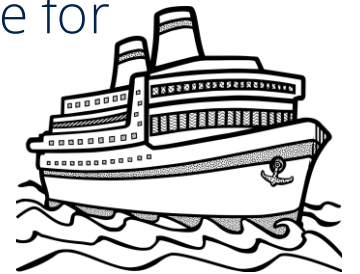
Krav: Organet må ha den myndigheten som er tildelt det for å avgjøre akkurat den typen sak.

- At et vedtak er truffet av riktig organ betyr at vedtaket er fattet av den myndigheten som har den formelle og juridiske kompetansen til å ta den avgjørelsen
- Bestemt i lov, vedtekt eller et vedtak i et overordnet organ.
- Enten direkte eller gjennom delegering.

Eksempel fra alkoholloven § 5-2, skjenkebevilling på tog, fly og skip

- Kommunen fatter ved en feil vedtak om å gi skjenkebevilling til et skip som er et kollektivt transportmiddel, eller cruiseskip som har turer av flere dagers varighet
- Kommunen gir vanligvis ikke skjenkebevilling til skip; dette er en oppgave for Statsforvalteren.
- (Kommunen: skip som ikke omfattes av de statlige bestemmelsene)

Et vedtak som er fattet av feil organ kan være ugyldig.

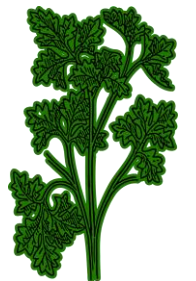


Har blitt til på lovlig måte? Prosessuelt korrekt



Eksempel: Oslo byfogdembete – Kjennelse – TOBYF-2015-18281

- Inndragning av serveringsbevilling og skjenkebevilling – Lille Persille
 - Etter en helhetsvurdering kom retten frem til at kommunen ikke hadde oppfylt sine forvaltningsrettslige plikter etter fvl. § 17.
 - Grunn til å regne med at den mangelfulle saksbehandlingen kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. fvl. § 41.
 - Kommunens vedtak ble kjent ugyldig
- Prosessuell kompetanse – Korrekt saksbehandling
 - Alle steg i prosessen, som for eksempel saksforberedelser, utredning og varsling, må være utført riktig.
- At et vedtak er «blitt til på lovlig måte" betyr at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og alle andre saksbehandlingsregler er fulgt.



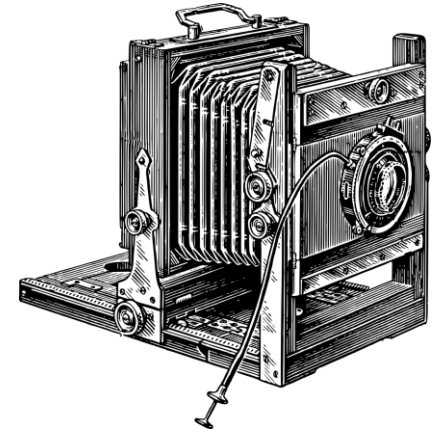
Statsforvalteren kan som hovedregel ikke overprøve kommunens skjønnsutøvelse



Eksempel: Hindring av kommunal kontroll på en pub.

Skjenkekontrollørene ble fotografert og truet av skjenkestyrer

- «på en eller annen måte vil bildene bli brukt mot dere!»
- Trusselen ble meldt i fra om i skjenkerapporten
- Senere sa skjenkestyrer at bildene ble tatt som stemningsbilde fra puben



Kommunens vurdering:

- det er tale om «formidlende omstendigheter» i saken - aktuelt å nedjustere antall prikker, jf. alkoholforskriften § 10-4.
- vektlagt - ikke en direkte hindring av kontroll
- bevillingshaver har i ettertid slettet bildene.



Hvordan forholder Statsforvalteren seg til kommunens skjønnsutøvelse når klagesaken kommer til avgjørelse?

Statsforvalteren slutter seg til kommunens konklusjon om at det i dette tilfellet er grunnlag for å nedjustere antall prikker. Vi er enig i kommunens vurdering og viser til denne.

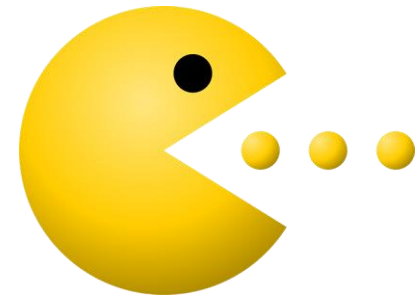
Statsforvalteren legger vekt på hensynet til det kommunale selvstyret når det gjelder vurderingen av de formidlende omstendighetene og fastsettelse av antall prikker, jf. fvl. § 34 andre ledd.

Lovbundet skjønn

- Tolking av begreper i lov og forskrift

Fritt skjønn

- Når lovgiver har gitt et valg i forhold til resultat



Myndighetsmisbruk - myndighetsoverskridelse



Eksempel på utenforliggende hensyn – Trøndelag tingrett – Dom – TTRO-2021-24151
«Strippedommen»

Fra kommunens vedtak – referering fra de alkoholpolitiske retningslinjene

- Konsepter som kobler denne type underholdning med alkoholsalg kan virke belastende, diskriminerende eller skadelig på grupper man ønsker å beskytte, blant annet ansatte og utøvere, barn og unge, andre næringsdrivende i området og i kommunen for øvrig, på nærmiljøet og rundt skjenkestedet, menneskeverd og likestilling

Fra rettens vurdering

- Avslaget i denne saken bygger på hensyn retten mener er perifere sammenholdt med lovens formål, og mangler forankring i alkoholpolitiske hensyn.
- I et slikt tilfelle kan det ikke være av avgjørende betydning at det er andre aktverdige formål bak vedtaket.

Myndighetsoverskridelse – fortsettelse ...



- Usaklig forskjellsbehandling:
 - Forvaltningsmyndigheten behandler like tilfeller ulikt uten en saklig grunn, noe som strider mot likhets- og saklighetsprinsippene. Dette skjer når man legger vekt på utenforliggende eller irrelevante hensyn, noe som kan føre til at et vedtak kjennes ugyldig
 - Eksempel: Bevillingssøker blir nektet fornyelse av skjenkebevilling fordi bedriften var i arbeidskonflikt og ble drevet med streikebrytere.
- Vedtaket må ikke være sterkt urimelig
 - forbudet mot at forvaltningen kan treffe grovt urimelige vedtak. Selv om en avgjørelse er overlatt til forvaltningens frie skjønn, kan den ikke være grovt urimelig, inneholde usaklig forskjellsbehandling eller være basert på utenforliggende hensyn.
 - Svært få eksempler - Rt. 1959 s. 733 som gjaldt søknad om drosjebevilling.
 - I de fleste saker hvor urimelighet anføres, gis det imidlertid ikke medhold.

Hva er virkningen av saksbehandlingsfeil?



Hva er saksbehandlingsfeil?

- Saksbehandlingsfeil er feil som kan ha virket inn på vedtaket. Dersom Statsforvalteren kommer til at saksbehandlingsfeilen har virket inn på avgjørelsens innhold og at resultatet kunne blitt et annet, vil vedtaket bli ugyldig.

Fra Statsforvalterens praksis: Holms Vikingenes Verden AS

«I lys av ovennevnte, vurderer Fylkesmannen at vedtaket av 04.10.2018 bygger på en uriktig anvendelse av serveringslovens bestemmelser og at denne rettsanvendelsesfeilen medfører at vedtaket blir ugyldig, jf. fvl. § 41. Vedtaket oppheves, og saken sendes tilbake til kommunen for en ny vurdering.»



Lovlighetskontroll av kommunens vedtak



- Hva er lovlighetskontroll og når brukes det?
 - Lovlighetskontroll er ikke en klagebehandling i forvaltningslovens forstand.
 - Det er ikke mulig å få en ny avgjørelse i saken, kun en opphevelse av den gamle hvis den er ugyldig.
 - Formålet er å vurdere om et vedtak er lovlig. Dette inkluderer:
 - lovlig innhold
 - truffet av riktig myndighet
 - Blitt til på lovlig måte
- Myndighet: Kontrollen utføres av Statsforvalteren.
- Resultat: Hvis vedtaket anses som ulovlig, kan det oppheves. Kontrollen kan ikke erstatte vedtaket med et nytt
- Statsforvalterens vedtak i en lovlighetskontrollsak kan ikke påklages.



Hjemmel – Hvem kan be om lovlighetskontroll?



- I henhold til kommuneloven § 27-1 kan «Tre eller flere medlemmer av kommunestyret [...] sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig.
 - Departementet er her Statsforvalteren.
- I § 27-3 første ledd i kommuneloven står det at «Ved lovlighetskontroll skal departementet ta stilling til om vedtaket
 - a. har et lovlig innhold
 - b. er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak
 - c. har blitt til på lovlig måte

Begge sakene vi skal se på fra praksis gjelder bokstav a.

- Statsforvalteren i Rogaland og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark sin vurderinger av om vedtaket «har et lovlig innhold».

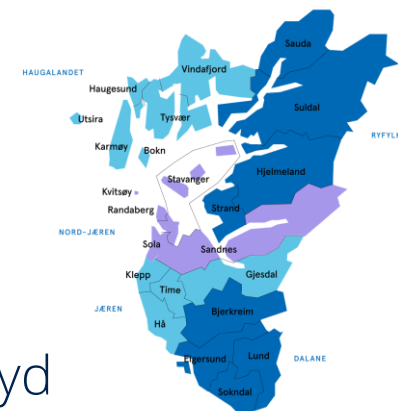
Lovlighetskontroll i praksis - Ubetjent salg av alkoholholdig drikk i selvbetjent butikk



- Statsforvalteren i Vestfold og Telemark – lovlighetskontroll 28.10.2024
- Statsforvalteren i Rogaland – lovlighetskontroll 18.11.2024
- Helsedirektoratet har vært tydelige på at gjeldende lovverk ikke tillater ubetjent salg av alkoholholdig drikk i selvbetjent butikk.
- Helsedirektoratets to brev – Tydeliggjøre regelverket for salg av alkoholholdig drikk ved bruk av tekniske løsninger
- Brev av 28.11.2019 fra Helsedirektoratet til alle landets kommuner og fylkesmenn ...
- Brev av 22.10.2021 fra Helsedirektoratet til landets statsforvaltere ...



Statsforvalteren i Rogaland



Coop Extra Østhusvik

Formannskapet i Stavanger kommune traff vedtak med følgende ordlyd

1. Stavanger kommune ønsker å sette som premiss om at de som skal være selvbetjent ølutsalg skal være i Merkur ordningen.
2. Søknaden innvilges, under forutsetning av punkt 3
3. Vedtaket sendes til Statsforvalteren for vurdering om det er eventuelle juridiske begrensninger for å fatte et slikt vedtak.

Tre av kommunestyremedlemmene satte frem krav om lovlighetskontroll av vedtaket under møtet, på bakgrunn av Helsedirektoratets uttalelser i nevnte brev.

Statsforvalteren returnerte saken til kommunen og etterspurte kommunens vurdering av lovlighetskravet



- Kravet om lovlighetskontroll ble behandlet av formannskapet i møte. Vedtaket ble opprettholdt.
- Statsforvalteren foretok lovlighetskontroll og vurderte saken:
- Tar kun stilling til om vedtaket har et lovlig innhold – prøving av om et vedtak er materielt riktig.
- Gjennomgikk den tekniske løsningen opp mot alkoholovens bestemmelse i § 8-11
- *«Det er forbudt og selge, utlevere eller skjenke alkoholholdig drikk til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler, eller skjenke alkoholholdig drikk på en slik måte at vedkommende må antas å bli åpenbart påvirket.»*
- Teknisk løsning og bestemmelsen lar seg ikke forene – risiko for brudd på alkoholoven og alkoholforskriftens regler. **Ubetjent salg av alkohol i Coop Extra Østhusvik vil kunne medføre brudd på alkoholoven**
- Statsforvalteren bemerket også forholdet til alkoholforskriften § 3-2 (drikke i lokalet) og alkoholoven § 8-8 (salg – under 18 år)
- Deretter en vurdering av forsvarlighetskravet og lovens formål

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark



Sandøya Handelshus

Kommunen mottok søknad om salgsbevilling for ubetjent salg av alkoholholdig drikk i selvbetjent butikk

- I forslaget: Kontrollen kan anses tilstrekkelig ivaretatt av tekniske løsninger, dersom butikkens vakthavende kan møte opp innen 20 minutter for fysisk kontroll.
- Det foreslås en prøveperioden på ett år.

Bevillingsmyndigheten ønsket å løfte saken til politisk behandling.

Rådmannen innstilte på avslag

Bystyret innvilget bevilling

Tre av bystyremedlemmene påklagde – ba om lovlighetskontroll





- Kommunens vedtak lyder: «Søknad om salgsbevilling av alkoholholdig drikk for selvbetjent butikk for Sandøya Handelshus innvilges»
- Statsforvalteren vurderte også saken opp mot alkohollovens § 8-11
 - Ikke rettslig grunnlag for å innvilge salgsbevilling for alkoholholdig drikk for selvbetjent butikk

Vurderte også mulig problem som vil kunne oppstå ved skjenkekontroll.

- Utføres salgskontroll - en åpenbart påvirket person kjøper alkoholholdig drikk fra den selvbetjente butikkløsningen - skjer i tråd med kommunens eget vedtak som tillater salg fra denne type løsning.
- Kommunen risikerer da å måtte tildele prikker etter alkoholforskriften, og på den måten sanksjonere et salg de selv har gitt tillatelse til ved salgsbevilling.

«At flere kommuner nå tillater salg av alkoholholdig drikke fra ubetjent butikk, får ikke innvirkning på denne lovlighetskontrollen. Heller ikke det forholdet at enkelte kommuner gir uttrykk for at Helsedirektoratets tolkning er feil kan tillegges betydning ved vurderingen.»

• Takk for meg!

- Anna.hauge@statsforvalteren.no
- Vedlegg:
- Statsforvalteren i Vestfold og Telemark sitt vedtak av 28.10.2024
- Statsforvalteren i Rogaland sitt vedtak av 18.11.2024
- Oslo byfogdembete – Kjennelse – TOBYF-2015-18281
- Trøndelag tingrett – Dom – TTRO-2021-24151



Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark