

Sivilombudet
Postboks 3 Sentrum
0101 Oslo
postmottak@sivilombudet.no

Saksnummer 2025/1633

Oslo 29. april 2026

Anmodning om at Sivilombudet fortsetter sine undersøkelser

Østmarkas Venner (ØV) og Norges Naturvernforbund viser til Sivilombudets uttalelse i sak 2025/1633 om bygging av den såkalte Dammyrveien i Lørenskog kommune. I saken konkluderte Ombudet med at Statsforvalterens vedtak bygger på en uriktig forståelse av landbruksveiforskriften § 3-2. Ombudet la til grunn at: «Vurderingen av om det skal gis tillatelse etter forskriften er fritt skjønn og ikke rettsanvendelse.» Som en konsekvens, fant Ombudet at Statsforvalteren ikke hadde overholdt forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum om å «legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre» ved prøvingen av det frie skjønn.

På grunnlag av Ombudets uttalelse traff Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus (heretter Statsforvalteren) 19. april 2026 følgende vedtak i saken:

Vedtaket om å innvilge veisøknaden fra Losby Bruk er ugyldig, og oppheves, jf. fvl. § 35 første ledd bokstav c).

Kommunestyrets vedtak 14.05.2024 om avslag på søknad om landbruksvei oppheves.

Omgjøringen av vedtaket er et nytt «enkeltvedtak» som gir klagerett etter fvl. § 28. Klagefristen er 3 uker fra dette vedtaket er mottatt.

Statsforvalteren gir inntrykk av at de har fulgt opp Sivilombudets uttalelse med dette vedtaket. Det er ikke tilfelle. Vedtakets innhold er i realiteten et forsøk på en omkamp med Sivilombudet. Innholdet står i strid med Ombudets uttalelse, men er også direkte illojalt mot de hensyn Ombudets uttalelsen løfter frem. Vi bemerker følgende:

Tolkningen av landbruksveiforskriften § 3-2

Selv om Statsforvalteren treffer nytt vedtak som følge av at deres første vedtak var ugyldig på grunn av feil i rettsanvendelsen, står Statsforvalterens etterfølgende utlegning av de juridiske spørsmålene saken reiser i sterk kontrast til Sivilombudets uttalelse. Drøftelsen utgjør i realiteten en polemikk mot Sivilombudets uttalelse.

Vi viser til at Statsforvalterens drøftelse av det frie skjønnet etter landbruksveiforskriften § 3-2 i lys av plan- og bygningsloven (og annet lovverk) er uklar, men synes å lede opp mot en konklusjon om at Ombudets har tatt feil når det har lagt til grunn at skjønnet etter landbruksveiforskriften er fritt.

Vi viser videre til at Statsforvalteren i sin drøftelse av om de skulle stadfeste kommunestyrets vedtak, legger en forutsetning om at kommunestyret er forpliktet til å foreta en skogfaglig vurdering, før de eventuelt avslår søknaden ut fra miljøhensynene som etter den

skjønsmessige vurderingen kan begrunne avslag. En slik tilnærming står i strid med Ombudets uttalelse, og innskrenker kommunestyrets adgang til fri skjønnsutøvelse.

Fra Statsforvalterens begrunnelse siteres følgende:

For di saken bærer preg av et stort offentlig engasjement som klart gir uttrykk for motforestillinger til anleggelse av landbruksvei, men som også til dels må oppfattes som ønsker om bevaring av skogen, altså motforestillinger mot hogst i seg selv, er det vanskelig å utelukke at avslaget etter landbruksveiforskriften også kan være motivert av et ønske om å forhindre eller begrense hogsten i området. Det er derfor etter Statsforvalterens syn viktig at det i kommunestyrets egen begrunnelse klart kommer frem hvordan flertallet anser at de landbruksressurser veien har betydning for, skal kunne brukes på en rasjonell og regningssvarende måte. (Vår understrekning)

Her legger Statsforvalteren til grunn at kommunestyret har tatt utenforliggende hensyn, idet de anfører at det ikke kan utelukkes at kommunestyrets avslag etter landbruksveiforskriften «kan være motivert av et ønske om å forhindre eller begrense hogsten i området.»

Vi bemerker at hverken kommunestyrets begrunnelse, transkripsjonen av kommunestyredebatten, eller for den saks skyld, høringsuttalelsene, gir grunnlag for en slik konklusjon fra Statsforvalterens side. Det tør tvert imot å være godt kjent for Statsforvalteren at det i innledningen til kommunestyrets behandling 18.09 2024 ble understreket at «Losby Bruk har rett til å drive hogst og ta ut tømmer». Denne typen konstruert antakelse om utenforliggende hensyn er ikke et statlig forvaltningsorgan verdig.

Klagerett på omgjøringsvedtaket

Vi bemerker at Statsforvalteren 14.02.2025, i kraft av å være klageinstans for kommunestyrets vedtak, traff nytt vedtak i klagesaken, jf. forvaltningsloven § 42 siste ledd første alternativ. Det er dette vedtaket som nå er opphevet på grunn av ugyldighet som følge av feil i Statsforvalterens rettsanvendelse. Det er nå truffet nytt vedtak i klagesaken etter forvaltningsloven § 42 siste ledd annet alternativ. Etter dette vedtaket skal saken sendes tilbake til kommunen til fornyet behandling.

Vi bemerker at toinstansbehandling er et gjennomgående prinsipp for klagebehandling norsk forvaltning. Bestemmelsene i fvl. §§ 28-34 gjelder saksbehandling og kompetanse i klagesaksbehandling, mens § 35 gjelder «omgjøring av vedtak uten klage» (ref. overskriften i bestemmelsen), altså et forvaltningsorgans adgang til å omgjøre sitt eget vedtak "uten at det er påklaget".

Til tross for at saken fortsatt verserer i forvaltningslovens klagespor, hvor toinstansbehandlingen ikke er avsluttet, legger Statsforvalteren til grunn at det har oppstått selvstendig klagerett på deler av vedtaket i klagesaken, slik at Losby Bruk kan klage «omgjøringsvedtaket» inn for Landbruks- og matdepartementet. Statsforvalteren viser til hensynet til Losby Bruk, som ved SFs vedtak i klagesaken fikk etablert en «forventning og dermed en legitim interesse av om vilkåret for ugyldighet etter forvaltningsloven § 35 bokstav c er oppfylt, og om bruken av det etterfølgende skjønnet.»

Det siste fremstår forsiktig sagt som uklart. Statsforvalter har ikke utøvd det skjønnet forskriften § 3-2 gir anvisning på. Kommunens vedtak som bygget på et lokalpolitisk skjønn, er opphevet. Statsforvalteren gir uttrykk for tvil med hensyn til om det er grunnlag for å innvilge klageadgang. Det ser ut til at tvilen blant annet oppstår med grunnlag i at

Statsforvalter konstruerer en rettslig relevans av manglende forståelse av skillet mellom rettsanvendelse og forvaltnings skjønn i eget opprinnelig vedtak.

Ellers er det i seg selv en mangel i Statsforvalterens oppheving av eget vedtak når det ikke vises til hva «tvilen» knytter seg til. Henvisningen til Lovavdelingens uttalelse av 1990 fremstår som en misforståelse med hensyn til hva uttalelsen dreier seg om. JDLOV-1989-2335 gjelder klageinstansens oppheving av førsteinstansen sitt (ugyldige) vedtak, og utenfor klagesak. Sivilombudet har i sak SOMB-1987-78 uttalt:

For ordens skyld vil jeg påpeke at jeg anser det for høyst tvilsomt om omgjøringsvedtaket er gjenstand for klage etter forvaltningslovens regler, slik fylkesmannen synes å forutsette. Det som her er skjedd er egentlig bare at fylkesmannen har korrigert et tidligere feilaktig vedtak i klagesaken, med den følge at saken i realitet skal behandles på nytt.

Poenget var altså at fylkesmannen ikke hadde truffet noe nytt, bindende realitetsvedtak, men begrenset seg til det man kan kalle en prosessuell avgjørelse. Hvis omgjøringen inneholdt et nytt realitetsvedtak, ville det etter vanlig lære kunne påklages, se Frihagen: Forvaltningsloven kommentarutgave 740-741.

Vi viser også til Forvaltningslovutvalget NOU 2019:5, i avsnitt 24.7.2:

Et særlig spørsmål melder seg når klageinstansen har truffet nytt vedtak etter at dens opprinnelige vedtak i klagesaken er kjent ugyldig av domstolene eller kritisert av Sivilombudsmannen. Enten dette vedtaket fastholder det opprinnelige vedtaket eller endrer det, mener utvalget at effektivitetshensyn tilsier at det nye vedtaket ikke kan påklages, og at det i stedet bør ses som en integrert del av klagesaken.

Når det gjelder Statsforvalterens anførsler om Losby Bruks forventninger, bemerker ØV at kommunen i to behandlingsrunder av slo Losby Bruk sin søknad. Da Statsforvalteren fattet nytt vedtak 14.02.25 som ga Losby Bruk tillatelse til å bygge veien, varslet ØV umiddelbart at saken ville klages inn for Sivilombudet og allerede 12. mars 2025 mottok Sivilombudet klagen fra ØV og Naturvernforbundet. Etter anmodning fra ØV besluttet SF 1. april 2025 at vedtak som ga Losby Bruk tillatelse til å bygge veien, skulle gis oppsettende virkning til utfallet av Sivilombudets behandling var klart.

Det har altså gjennom hele saksbehandlingsperioden, bortsett fra en snau måned mellom Statsforvalterens vedtak om tillatelse og vedtaket om oppsettende virkning, vært helt klart at dette er en sak med uvisst utfall. Hvordan et ugyldig vedtak likevel skal kunne gis rettsvirkning på grunnlag av «forventning» i en pågående klagesaksbehandling mens Sivilombudet undersøker saken, er det ikke godt å forstå. Statsforvalteren gjør heller ikke noe forsøk på å begrunne dette nærmere.

Hvis Statsforvalterens tolkningen av forholdet mellom reglene om klagesaksbehandling og regelen om omgjøring legges til grunn, oppstår det i praksis en situasjon der den klagende part får prøvet sakens rettslige og faktiske sider i tre instanser. Vi bemerker at det i en vurdering av om vilkårene i forvaltningsloven § 35 c om ugyldighet er oppfylt, nødvendigvis må foretas en fornyet vurdering av om den materielle avgjørelsen som er opphevet, bygget på feil i rettsanvendelsen. Ut fra formuleringen i vedtaket, synes Statsforvalteren å legges til grunn at det i en klage på omgjøringsvedtaket skal gjøres en full prøving av saken.

I tillegg anviser Statsforvalteren kommunestyret en plass på sidelinjen, hvor de kan avvente Landbruks- og matdepartementets klagebehandling: De uttaler:

Med tanke på at saken har pågått over lengre tid vil vi oppfordre kommunen til å gi den videre behandlingen høy prioritet. I og med at vi vurderer det slik at det må gis klagerett over vårt vedtak, kan det allikevel være hensiktsmessig å avvente et utfall av klagesak om dette vedtaket påklages.

Statsforvalteren anviser dermed at kommunestyret i Lørenskog ikke bør treffe nytt vedtak på bakgrunn av Sivilombudets uttalelse, men at de avventer en fornyet vurdering av saken i Landbruks- og matdepartementet. Dette blir særdeles merkelig når Statsforvalter under antakelsen av at det er tatt utenforliggende hensyn ved vurderingen av forskriftens §3-2, selv legger til grunn at kommunestyret gjør en fornyet vurdering av hensynene bestemmelsen løfter frem.

Sivilombudets videre behandling av saken

På bakgrunn av ovenstående ber vi om at Sivilombudet ikke stiller saken i bero, men fortsetter sine undersøkelser av saken. Selv om Statsforvalteren har truffet nytt vedtak i saken, kan vedtaket ikke tolkes slik at de har innrettet seg i tråd med Sivilombudets uttalelse. Vi bemerker særlig:

- Statsforvalterens juridiske vurdering strider mot Sivilombudets uttalelse. Statsforvalteren er klagemyndighet for kommunestyrets nye vedtak. Når kommunestyret skal vurdere saken på nytt, blir det svært vanskelig for kommunestyret å treffe et vedtak i tråd med Sivilombudets uttalelse, når klageorganet gir uttrykk for en avvikende rettsoppfatning. I tillegg kommer at Statsforvalteren gir uttrykk for dyp mistillit til kommunestyret når de bygger sin avgjørelse på at kommunestyret kan ha tatt utenforliggende hensyn i saken.
- Losby Bruk er gitt klagerett på et grunnlag som fremstår totalt sviktende, både når det kommer til beskrivelsen av faktum og rettslig grunnlag. I tillegg anmoder Statsforvalteren kommunestyret om å avvente sin fornyede behandling til klagesaksbehandlingen i Landbruks- og matdepartementet er foretatt. Statsforvalterens vedtak står i dyp kontrast til Sivilombudets uttalelser om å ivareta det kommunale selvstyret. Slik dette fremstår, må det reises spørsmål om Statsforvalteren på et rettslig grunnlag de må vite ikke står seg, søker å styre saken mot Landbruks- og matdepartementet, slik at kommunestyret vanskelig kan treffe en ny avgjørelse på grunnlag av lovforståelsen Sivilombudet gir uttrykk for. I så fall rammer ikke dette bare betydningen av Sivilombudets uttalelser i fremtidige saker, men dette er også en tilsidesettelse av det kommunale selvstyret i en enkeltsak hvor lovgiver har forutsatt at dette skal tillegges vekt. Et nytt vedtak i kommunestyret vil gi parter og andre med rettslig klageinteresse en ny mulighet til å klage. Det er ikke vist til noen reelle hensyn, utover et ønske om statlig overstyring, som grunnlag for å innrømme klageadgang på omgjøringsvedtaket.

Med vennlig hilsen

Elektronisk signert

Helga Gunnarsdóttir
leder Østmarkas Venner

Truls Gulowsen
leder Norges Naturvernforbund