

Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo

Att: Statsråden

Deres ref.:  
Vår ref.: 313852-044\3078422\v1  
E-post: christian.galtung@kluge.no  
Ansvarlig advokat: Robert Lund

Oslo, 3. desember 2018

## **SØKSMÅLSVARSEL – TVISTELOVEN § 5-2 – GYLDIGHETEN AV STORTINGETS VEDTAK 8. JUNI 2017 OM SAMMENSLÅING AV TROMS OG FINNMARK FYLKESKOMMUNER**

### **1 INNLEDNING**

Kluge advokatfirma representerer Finnmark fylkeskommune.

På vegne av fylkeskommunen varsles med dette at det er aktuelt å reise sak om gyldigheten av Stortingets vedtak 8. juni 2017 om sammenslåing av Troms og Finnmark fylkeskommuner.

### **2 GRUNNLAGET FOR AT STORTINGETS VEDTAK OM SAMMENSLÅING ER UGYLDIG**

#### **2.1 Det generelle rettslige utgangspunktet er at vedtak truffet av Stortinget kan være ugyldige som følge av saksbehandlingsfeil**

Finnmark fylkeskommune anser Stortingets vedtak om sammenslåing som skadelig for Finnmark. Fylkeskommunen er naturligvis klar over at domstolene ikke kan erklære et slikt vedtak ugyldig med den begrunnelse at sammenslåing er skadelig, uklokt eller uhensiktsmessig. Finnmark fylkeskommune mener imidlertid at Kommunal- og moderniseringsdepartementets utredning av saken forut for Stortingets vedtak var lovstridig mangelfull. Videre anfører fylkeskommunen at dersom utredningen av saken hadde vært gjort på en forsvarlig og lovlig måte, er det en nærliggende mulighet for at Stortingets flertall hadde landet på en annen løsning for Finnmarks del.

Vedtaket om sammenslåing er neppe et «vedtak» i forvaltningslovens forstand. Forvaltningslovenes bestemmelser om utredningsplikt er dermed ikke direkte anvendbare her. Det gjelder imidlertid et alminnelig prinsipp i norsk forvaltningsrett om at saksbehandlingen – herunder utredning av fordeler og ulemper ved et tiltak – skal være *forsvarlig*. Dette gjelder selv om det er Stortinget som treffer vedtaket det er aktuelt å gå til sak om. Stortinget er nemlig, når det treffer vedtak om fylkessammenslåing, en *forvaltningsmyndighet*. Systemet er at Stortinget som lovgiver, i lovs form, har vedtatt inndelingslova, og i

**Kluge Advokatfirma Stavanger**  
Laberget 24, Hinna Park  
Postboks 277  
4066 STAVANGER

Tel: 51 82 29 00  
Fax: 51 82 29 01  
E-post: stavanger@kluge.no

**Kluge Advokatfirma Oslo**  
Bryggegate 6  
Postboks 1548, Vika  
0117 OSLO

Tel: 23 11 00 00  
Fax: 23 11 00 01  
E-post: oslo@kluge.no

**Kluge Advokatfirma Bergen**  
Starvhusgaten 2 B  
Postboks 394 Sentrum  
5805 BERGEN

Tel: 55 21 98 00  
Fax: 55 21 98 01  
E-post: bergen@kluge.no

**Organisasjonsnummer**  
913 296 117 MVA

**Bank**  
9685.27.21690 (driftskonto)  
9685.27.21755 (klientmidler)  
9685.27.54068 (eiendomsmegling)  
SWIFT: HANDNOKK

denne lovens § 4 er Stortinget tildelt (forvaltnings)myndigheten til å vedta sammenslåing av fylkeskommuner gjennom et alminnelig plenarvedtak.

Når Stortinget opptrer som forvaltningsmyndighet, står vedtaket i samme stilling i relasjon til gyldighetsanførsler som om selve vedtaket hadde blitt truffet av den regulære statsforvaltningen, for eksempel av et departement eller av Kongen i statsråd. Dette innebærer at norske domstoler kan prøve om departements forutgående utredning av sammenslåingsspørsmålet har vært forsvarlig og sette vedtaket til side dersom det er en ikke helt fjerntliggende mulighet for at manglene i utredningen kan ha fått betydning for vedtakets innhold. Staten **oppfordres** til å ta stilling til om staten er enig eller uenig i denne rettsforståelsen i sitt svar på dette søksmålsvarselet.

Vi går etter dette over til å angi de konkrete feilene fylkeskommunen mener hefter ved departementets saksutredning.

## 2.2 Proposisjonen hvor departementet foreslår sammenslåing av Troms og Finnmark inneholder knapt noen begrunnelse for den foreslåtte løsningen

KMD la **5. april 2017** frem **Prop. 84 S (2016-2017)** *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå («regionsproposisjonen»)*. Om fylkeskommunene i Nord-Norge inntok Kommunal- og moderniseringsdepartementet følgende standpunkt, jf. s. 6 under pkt. 1:

*«I avtalen om regionreform blir regjeringa bedne om å gjennomføre ein eigen prosess der det blir brukt litt tid på å finne inndeling i Nord-Norge for å få til eitt eller to fylke. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil i dialog med fylkeskommunane vurdere korleis arbeidet med framlegg om samanslåing til eitt eller to fylke i Nord-Norge skal organiserast. Endringar i fylkesstrukturen i Nord-Norge skal tre i kraft frå 1. januar 2020, samstundes med gjennomføringa av regionreforma.»*

Det fremgår av regionsproposisjonen at departementet la opp til å fremme en proposisjon om Nord-Norge senest våren 2018, jf. s. 48 pkt. 5.3.9:

*«Kommunal- og moderniseringsdepartementet legg opp til å fremme ein proposisjon om saka seinast våren 2018. Regjeringa foreslår at tre hovudalternativ blir vurderte nærare i lys av måla for reforma og kriteria for fylkesstrukturen:*

- 1. Samanslåing av dei tre nordnorske fylka.*
  - 2. Troms og Nordland blir slått saman, og Finnmark held fram som eige fylke, eventuelt med grensejustering.*
  - 3. Troms og Finnmark blir slått saman, og Nordland held fram som eige fylke, eventuelt med grensejustering.*
- For kvart av dei tre alternativa skal aktuelle grensejusteringar vurderast. I tillegg skal ein drøfte fylkeskommunane sin kapasitet og kompetanse til å løyse dagens og framtidige oppgåver. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil i dialog med fylkeskommunane vurdere korleis arbeidet med framlegg om samanslåinger til eitt eller to fylke i Nord-Noreg skal organiserast.»* (understreket her)

Man kan av dette utlede at departementet fant det nødvendig minst å utrede følgende forhold for å ha et forsvarlig beslutningsgrunnlag om inndelingen av Nord-Norge:

- Hvert av de tre hovedalternativene for inndeling av Nord-Norge skulle vurderes nærmere i neste proposisjon.
- Alle aktuelle grensejusteringer skulle vurderes i neste proposisjon.

- Fylkeskommunenes kapasitet og kompetanse til å løse dagens og framtidige oppgaver skulle drøftes i neste proposisjon.

Bare en drøy måned senere, **11. mai 2017**, la KMD frem **Prop. 128 S (2016-2017) Kommuneproposisjonen 2018** («kommuneproposisjonen»). Etter det opplyste var det forut for dette inngått en avtale mellom partiene Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre på Stortinget om at Finnmark og Troms skulle slås sammen, mens Nordland skulle bestå som eget fylke, jf. kommuneproposisjonen s. 8. Selv om proposisjonen i all hovedsak gjaldt *kommunereformen*, fremmet departementet følgende forslag om regionsammenslåing av Finnmark og Troms fylkeskommuner, jf. s. 8:

*«Det er inngått en avtale mellom partiene Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre på Stortinget om at Finnmark og Troms slås sammen, mens Nordland består som eget fylke. Departementet foreslår i tråd med dette at Finnmark og Troms slås sammen til en ny fylkeskommune, mens Nordland består. Dette gir en balansert fylkesstruktur med elleve fylkeskommuner.»*

Det er Finnmark fylkeskommunes syn at kravene til forsvarlig utredning av en forvaltningssak ikke påvirkes av om det er inngått ulike politiske avtaler om saken eller ikke. Staten **oppfordres** til å opplyse om den er enig i denne rettsforståelsen i statens svar på dette søksmålsvarselet.

I Prop. 128 S (2016-2017 s. 28), innledet departementet en redegjørelse slik:

*«Departementet vektlegger følgende argumenter som særskilt grunngir forslaget til ny fylkesinndeling i Nord-Norge:»*

Deretter kommer fem strekpunkter som angir å være begrunnelsen for sammenslåingen av Troms og Finnmark. De fem strekpunktene, som fyller noe over én spalte i proposisjonen, skal ikke siteres i søksmålsvarselet her. Vi nøyer oss med å vise til at dersom man analyserer de fem strekpunktene, ser en at alt som står der enten er (1) helt generiske betraktninger, dvs. forhold som gjelder alle fylkessammenslåinger, (2) «gammelt nytt» i betydningen at opplysningene var gitt tidligere, i Prop 84 S (2016-2017), hvor departementet samtidig erkjente at inndelingen av Nord-Norge måtte utredes grundigere.

Til tross for det som var fremholdt i Prop. 84 S (2016-2017), inneholdt Prop. 128 S (2016-2017) bl.a. ingen vurdering av det som i den første proposisjonen er angitt som *hovedalternativ nr. 2, Finnmark som eget fylke*. Proposisjonen mangler herunder den forespeilede drøftelsen av om Finnmark som egen fylkeskommune vil ha kapasitet og kompetanse til å løse dagens og framtidige oppgaver. Grensejusteringer, som departementet anga at det skulle vurdere, er ikke vurdert. Herunder er for eksempel en moderat utvidelse av det geografiske området for Finnmark fylkeskommune til å også omfatte de deler av Nord-Troms som inngår i den såkalte «tiltakssonen», ikke vurdert.

Fylkeskommunen kan i det hele tatt vanskelig se at det er foretatt noen drøftelser eller vurderinger av fordelene og ulempene ved de forskjellige alternativene, slik som forespeilet. Fylkeskommunen mener på denne bakgrunn at spørsmålet om inndelingen av Nord-Norge ikke var forsvarlig utredet forut for Stortingets vedtak om sammenslåing 8. juni 2017.

## 2.3 Fylkestinget i Finnmark har i strid med inndelingslovas § 9 ikke fått anledning til å uttale seg på rett steg i prosessen

Det følger av inndelingslovas § 9 fjerde ledd at

*«Før det blir gjort vedtak om grenseendring eller grensefastsetjing, skal dei kommunane eller fylkeskommunane saka gjeld, få uttale seg. I saker om samanslåing eller deling må kommunestyret eller fylkestinget sjølv uttale seg.»*

Fylkestinget i Finnmark behandlet spørsmålet om sammenslåing i fylkestingsmøte **7. desember 2016**. Dette var fylkestingets siste behandling av spørsmålet om sammenslåing før Stortinget traff sitt vedtak ca. et halvt år senere. Fylkestinget vedtok i møtet 7. desember 2016 at Finnmark burde bestå som egen region. På det tidspunktet forelå det ingen saksutredning fra departementet som fylkestinget kunne vurdere, debattere, og treffe vedtak på grunnlag av.

Spørsmålet om hvorvidt departementet har forelagt fylkestinget en tilstrekkelig redegjørelse for relevante faktiske forhold, beror bl.a. på en *tolkning av inndelingslova § 9*. Lovens § 9 krever, som angitt ovenfor, at «Før det blir gjort vedtak om» sammenslåing, skal fylkestinget få uttale seg. Lovens system er at det er departementet selv som skal gjennomføre en saksutredning, ikke fylkeskommunene. Fylkeskommunen skal bare medvirke til saksutredningen i den grad departementet ber om slik medvirkning. Også redigeringen av § 9 om saksutredning, hvor bestemmelsen om fylkestingets uttalerett kommer til sist, tilsier at uttalelsen fra fylkestinget selv skal avgis *etter at* departementet har gjennomført en noenlunde håndfast saksutredning. Tilsvarende viser vi til at systemet etter den danske inndelingslova er at et foreløpig forslag skal legges frem for de aktuelle kommunestyrene til uttalelse etter at den nødvendige saksutredningen er gjennomført. Forholdet til inndelingslovas § 8, som krever at allerede et *initiativ* om fylkessammenslåing skal være skriftlig, begrunnet og «*må innehalde forslag til nye grenser*», taler også for denne lovtolkningen. Sterke reelle hensyn tilsier dessuten at fylkestinget skal kunne debattere sammenslåingsspørsmålet og ta stilling til dette *på grunnlag av* de konsekvensbeskrivelser og de politiske vurderinger departementet frembringer gjennom sitt utredningsarbeid.

Poenget i et gyldighetsperspektiv er at dersom fylkestinget hadde blitt forelagt en saksutredning fra departementet, kunne fylkestinget ha spisset og imøtegått departementets synspunkter (kontradiksjon) i sitt vedtak og i sitt videre arbeid. Dessuten ville fylkestingets flertall kunne tenkes å ha gått inn for mellomløsninger, som for eksempel sammenslåing av Finnmark og Nord-Troms eller sammenslåing av Finnmark med de delene av Nord-Troms som utgjør den såkalte tiltakssonen. Dette kunne i sin tur tenkes å ha fått betydning for hva flertallet ville ha besluttet i Stortinget 8. juni 2017.

Det er av betydning i denne sammenheng at fylkeskommunen manglet et slikt foreløpig forslag til løsning for Finnmark som var konkret nok til at det reelt sett var mulig for fylkestinget å arrangere en *innbyggerhøring* før Stortinget traff vedtaket om sammenslåing. Ved fylkessammenslåinger er ikke *innbyggerhøring pålagt*, men fylkestinget står fritt til å arrangere en slik høring. Resultatet av en eventuell innbyggerhøring vil, etter inndelingslova § 1 og lovens forarbeider, *måtte tas i betraktning* av Stortinget som beslutningsorgan. Det som skjedde i vår sak var imidlertid at hendelsene, som følge av mangelen på et konkret forslag, kom i feil rekkefølge: Innbyggerhøringen i Finnmark, som viste hele 87 prosent motstand mot sammenslåing med Troms, kunne først avholdes *etter* Stortingets vedtak. Saksgangen burde naturligvis ha vært slik at innbyggerne kunne stemme over ett eller flere konkrete forslag som regjeringen så for seg å fremme for Stortinget, og at Stortinget ble gitt muligheten til å vektlegge fylkestingets og befolkningens synspunkter på regjeringens forslag før Stortinget traff vedtak i saken.

Til og med så sent som i «regionproposisjonen» av 5. april 2017 (Prop 84 S) – ca. fire måneder etter fylkestingets vedtak 7. desember 2016, og ca. to måneder før Stortingets vedtak 8. juni 2017 – forelå det,

som nevnt ovenfor, ingen innstilling fra departementet om inndelingen av Nord-Norge. Tre «hovedalternativer» for Nord-Norge ble skissert, men det ble samtidig uttalt at «*For hver av de tre alternativene skal aktuelle grensejusteringer vurderast.*» Dette innebærer at alt fremdeles var i støpeskjeen. Det var dermed heller ikke på det tidspunktet mulig for fylkestinget i Finnmark å gjennomføre en reell innbyggerhøring med tilstrekkelig klare alternativer å velge mellom for innbyggerne.

Da regjeringen i den senere «kommuneproposisjonen» 11. mai 2017 (Prop. 128 S) konkret foreslo å slå sammen dagens Finnmark og Troms fylkeskommuner, tok departementet intet initiativ til at fylkestingene skulle behandle og uttale seg om det forslaget. For øvrig ville uansett ikke de snaut fire ukene frem til avgjørelsen i Stortinget ha gitt fylkestinget tilstrekkelig *tid* til å gjennomføre en forsvarlig saksbehandling av kommuneproposisjonen, herunder å vurdere spørsmålet om innbyggerhøring og å gjennomføre denne.

Samlet sett tilsier dette at saksbehandlingskravet i inndelingslova § 9 siste ledd om at fylkestinget skal få uttale seg før vedtak treffes, er brutt. Den stegvise prosessen hvor fylkestinget kan agere ut fra departementets foreløpige utredning med tilstrekkelig konkrete løsningsalternativer, er ikke fulgt. Uttalelsen fra fylkestinget 7. desember 2016 er dermed ikke en slik uttalelse fra fylkestinget som inndelingslova § 9 krever at skal foreligge før vedtak treffes.

Også uavhengig av den generelle tolkningen av § 9 fjerde ledd er den beskrevne saksbehandlingen, hvor fylkeskommunens øverste organ ikke har fått anledning til å vurdere spørsmålet med basis i et noenlunde håndfast saksunderlag fra departementet, i strid med det generelle kravet til *forsvarlig saksutredning* i norsk rett.

Avslutningsvis i dette punktet vises det til kommunal- og forvaltningskomiteens midlertidige innstilling 29. november 2018 om representantforslag om oppheving av sammenslåinger av fylkeskommuner, hvor flertallet blant annet fremhever følgende (Innst. 84 S (2018-2019) (Midlertidig)):

*«Videre vil flertallet vise til at hvis man i ettertid skal anse Finnmark fylkestings vedtak i desember 2016 som en uttalelse om sammenslåingen med Troms, fratar man fylkeskommunen og befolkningen de demokratiske rettighetene som de etter inndelingsloven har til å påvirke prosessen.*

[ ]

*Etter at en slik vurdering er foretatt og før det legges fram en proposisjon for Stortinget om saken, vil det etter flertallets syn etter inndelingsloven § 9 være nødvendig å la fylkestingene i Nordland, Troms og Finnmark få uttale seg om sammenslåing.*

[ ]

*Fylkestingene i Nordland, Troms og Finnmark har ikke fått uttale seg om regjeringens forslag, jf. inndelingsloven § 9 der det heter «I saker om samanslåing eller deling må kommunestyret eller fylkestinget sjølv uttale seg».*

#### **2.4 Departementet unnlot å konsultere samenes fremste organ, Sametinget, mht. om sammenslåingen hadde betydning for samenes særlige interesser.**

Departementet har etter fylkeskommunens syn begått ytterligere en saksbehandlingsfeil ved at *Sametinget* ikke har fått tilstrekkelig anledning til å uttale seg om i hvilken grad sammenslåingen mellom Troms og Finnmark påvirker særlige samiske interesser.

Inndelingslova fastsetter ingen eksplisitt plikt til å konsultere Sametinget, men en slik plikt kan utledes av det ulovfestede prinsippet om forsvarlig saksbehandling, sammenholdt med Norges folkerettslige forpliktelse til å konsultere urfolks organer ved tiltak som kan få betydning for urfolks særlige interesser. ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater (ILO-konvensjonen) Artikkel 6 inneholder en slik konsultasjonsplikt. Det er sikker rett at norske regler – i dette tilfellet regelen om plikt til forsvarlig utredning – normalt skal tolkes slik at de ivaretar Norges folkerettslige forpliktelser.

I brev til departementet av 26. januar 2017 ga Sametinget uttrykk for at en ikke så noen tydelige samepolitiske sider ved endringer av de administrative fylkesgrensene, men uttalte samtidig at Sametinget *ønsket å komme tilbake til spørsmålet om ny regioninndeling.*

I «regionproposisjonen» 5. april 2017 (Prop 84 S), uttalte regjeringen at *«I oppfølginga av proposisjonen vil departementet konsultere Sametinget om eventuelle sider ved ny fylkesinndeling i Nord-Norge som kan få direkte innverknad på samiske interesser».* Det skjedde likevel ikke før Stortinget traff sitt vedtak 8. juni 2017.

Sametingspresidenten la frem sitt syn på den vedtatte fylkessammenslåingen bl.a. i brev til statsråd Monica Mæland 16. mars 2018:

*«Jeg presiserer at prosessen er ført på en slik måte at Sametinget ikke har hatt anledning til å ta stilling til selve sammenslåingen av de to fylkene. En manglende utredning har også ført til at Sametinget ikke har kunnet være inne i prosessen og gitt innspill angående konsekvenser av sammenslåingen når det gjelder samiske saker.»*

I Sametingets høringsnotat til kommunal- og forvaltningskomiteen av 1. november 2018, ble det vist til Sametingets vedtak 030/18. Sametinget uttalte der at det var

*«svært kritikkverdig at vedtaket om sammenslåing av Finnmark- og Troms fylkeskommuner ble fattet uten at Sametinget ble konsultert og uten at det ble foretatt en utredning av konsekvensene med sammenslåing, herunder konsekvenser for samiske interesser».*

Sametinget har for øvrig i sitt vedtak 030/18 av 13. juni 2018 uttalt at:

*«Sametinget legger til grunn at regionreformen vil påvirke samiske språk, samisk kultur og samisk samfunnsliv.»*

Fylkeskommunen antar at staten ikke vil bestride at unnlatsen av å konsultere Sametinget om regionreformen kan ha hatt betydning for Stortingets vedtak.

Oppsummeringsvis er det fylkeskommunens syn at departementets unnlattelse av å konsultere Sametinget i spørsmålet om sammenslåing av Finnmark og Troms fylkeskommuner var en saksbehandlingsfeil og at feilen kan ha hatt innvirkning på Stortingets vedtak.

### 3 AVSLUTNING

Etter å ha foretatt en grundig vurdering av saken, vurderer Finnmark fylkeskommune å gå til søksmål mot staten. Selv om dette ikke er en ønskelig situasjon, er domstolene det apparat staten stiller til rådighet for med bindende virkning å avklare om vedtaket om sammenslåing er gyldig eller ugyldig. Er vedtaket ugyldig, slik fylkeskommunen mener, skal det ikke gjennomføres, og det vil dermed være ulovlig av fylkeskommunen å bidra til en prosess hvor andre enn fylkestinget skal utføre oppgaver som etter kommuneloven ligger til fylkestinget.

Departementet anmodes, i tråd med regelen i tvisteloven § 5-2, om å besvare dette søksmålsvarselet innen rimelig tid og herunder ta stilling til gyldighetsspørsmålet og de anførte grunnlag. Dersom departementet anser det nødvendig å bruke mer enn fire uker på sitt svar, er det ønskelig med en angivelse av når svar kan ventes. Fylkeskommunen er for øvrig usikker på om rett saksøkt her vil være staten v/Stortinget eller staten v/Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Departementet bes uttale seg også om dette.

Med vennlig hilsen  
**Kluge Advokatfirma AS**

Christian F. Galtung  
advokat

Kopi: Troms fylkeskommune v/ fylkesordføreren