



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Lovavdelingen

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref.
13/4243

Vår ref.
14/8080 EO ATV/mk

Dato
08.01.2015

Vurdering av enkelte rettslige spørsmål – endret forvaltningsmodell for verneområder

1. Innledning

Vi viser til brev 4. juni 2014, der Lovavdelingen anmodes om en vurdering særlig av forholdet til habilitetsreglene i forbindelse med en mulig omlegging av forvaltningsmodellen for nasjonalpark- og verneområdestyrer. Dagens styrer er politisk sammensatte og består av representanter fra berørte kommuner og fylkeskommuner (og eventuelt fra Sametinget). Det er pekt på to mulige hovedmodeller: at forvaltningsmyndighet for et vernet område delegeres til grunneier eller en grunneiersammenslutning («grunneierstyrt forvaltning»), eller at eksisterende styrer utvides med representanter som oppnevnes fra grunneiere i det aktuelle verneområdet («grunneierrepresentasjon»). Vi nevner for ordens skyld at det kan tenkes glidende overganger mellom de to modellene. Brevet 8. desember 2014 fra Hardangervidda grunneigarsamskipnad / Fjellstyra på Hardangervidda kan være illustrerende.

I telefonsamtale med Ingunn Iversen i Naturforvaltningsavdelingen i Klima- og miljødepartementet ble det opplyst at styrene forvalter områder av svært ulik størrelse og karakter. Styrene er av varierende størrelse og antallet grunneiere i de ulike områdene varierer sterkt. Det er vanskelig å foreta en generell habilitetsvurdering under slike varierende faktiske forhold. I det følgende vil vi derfor begrense oss til noen generelle betraktninger og utgangspunkter.

På bakgrunn av slik saken er forelagt for oss, finner vi det naturlig å konsentrere oss om å omtale forholdet til habilitetsreglene.

2. Rettslige utgangspunkter

Forvaltningslovens sentrale bestemmelse om når en tjenestemann er inhabil, er § 6, som lyder:

«§ 6 (*habilitetskrav*)

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

- a) når han selv er part i saken;
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
- c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
- d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for
 1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller
 2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

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 han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.

Rekkevidden av annet og fjerde ledd kan fastlegges nærmere ved forskrifter som gis av Kongen.»

Første ledd gir anvisning på nærmere bestemte, absolutte inhabilitetsgrunner. Faller styremedlemmet inn under en av de opplistede kategoriene, må han fratse saken som inhabil.

Dersom det i saken ikke foreligger slike interesser som nevnt i første ledd, vil styremedlemmet likevel kunne være inhabilt etter § 6 andre ledd dersom det foreligger «særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet».

Bestemmelsen åpner for en bred, skjønnsmessig vurdering av om styremedlemmets tilknytning til en sak og dens parter er egnet til å svekke tilliten til at saken vil bli behandlet på en upartisk måte.

Ved habilitetsvurderingen skal det ifølge ordlyden blant annet legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære «særlig fordel, tap eller ulempe» for styremedlemmet eller noen som han har «nær personlig tilknytning til». I uttrykket «særlig fordel, tap eller ulempe» ligger det en avgrensning mot fordeler, ulemper og tap som gjør seg tilsvarende gjeldende for en større eller ubestemt personkrets, jf. Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) side 62. Alminnelige distrikts-, grende- eller næringsinteresser vil ikke i seg selv medføre inhabilitet.

Også andre omstendigheter enn de som uttrykkelig er nevnt, kan komme i betraktning. Sakens karakter samt graden av kompleksitet og skjønn knyttet til avgjørelsen i saken vil kunne være av betydning, jf. også Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett (10. utg. 2014) side 214. Ved vurderingen etter § 6 andre ledd må det ses hen til de hensynene som ligger til grunn for habilitetsreglene, nemlig å «sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsene, og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet», jf. Rt. 1996 s. 64 på side 68.

3. Grunneierrepresentasjon

Dersom systemet er slik at grunneierne skal velges inn i styrene for å tilføre et grunneierperspektiv eller ivareta grunneieres interesser, eventuelt at grunneierne eller en sammenslutning av grunneiere velger noen til å representere grunneierinteressene, vil det følge av systemet at grunneierrepresentanten ikke blir inhabil, fordi han nettopp representerer eller fremmer grunneierinteresser. En modell med interesserepresentasjon kan ses som et alternativ til eller en videreføring av ordninger med partsmedvirkning, idet den innebærer en medinnflytelse i selve beslutningsprosessen. Vi har i den forbindelse også merket oss at grunneierne i dag er representert i et faglig rådgivende utvalg under styrene. Om interesse- og partsrepresentasjon skriver Frihagen, Inhabilitet etter forvaltningsloven (1985) side 123:

«I det hele tatt må vi anta at slike interesse- eller partsrepresentantordninger lett fører til at de vanlige inhabilitetsregler ikke gjelder så langt det må anses å være forutsatt ved administrasjonsordningen at de skal ha nettopp en slik partsinteresse i saken. Vi må mao. legge til grunn som utgangspunkt at dette er spesielle regler som slår gjennom ovenfor [sic]de generelle regler om inhabilitet.»

Hvor langt interesserepresentasjonen kan begrunne en slik forståelse av habilitetsreglene, må vurderes konkret ut fra hvordan forvaltningsmodellen er lagt opp og hvilken funksjon grunneierrepresentantene er ment å skulle ha. Vi forstår det slik at en modell med grunneierrepresentasjon vil ta utgangspunkt i den eksisterende modellen for organisering av fjellstyrene. Det er derfor av interesse å vise til Sivilombudsmannens uttalelse i sak SOM-2012-3306, der han uttaler:

«Vilkåret om at det må foreligge særegne forhold, tilsier at ikke enhver generell interessetilknytning leder til inhabilitet, jf. Woxholth, op.cit., s. 161. Fjellstyret er et organ med interesserepresentasjon, jf. fjelloven § 3 sjette ledd. I «Håndbok for fjellstyrer 2011-2015», punkt 4.2.2.1 er følgende uttalt om habilitetsvurderinger i fjellstyresaker:

«Forvaltningslovens bestemmelser om inhabilitet må sees i sammenheng med at fjellstyret er et organ med interesserepresentasjon, hvor medlemmer er valgt inn for å ivareta interessene til en bestemt brukergruppe som f.eks. de med bruksrett som jordbrukere, reindriftsutøvere og jegere/fiskere. En konsekvens av dette kan være at et fjellstyremedlem kan ha egeninteresse i en sak og likevel ikke være inhabil.»

Videre er det uttalt at det i fjellstyrenes vurdering av hvorvidt et medlem er inhabilt eller ikke, er en god rettesnor at et fjellstyremedlem først erklæres som inhabil hvis han selv, eller en part han har et nært forhold til, vil få personlig vinning av et bestemt utfall av en sak, og da helst vinning av økonomisk eller materiell betydning.

Som et utgangspunkt inntreffer ikke inhabilitet når fjellstyremedlemmer går inn for å fremme interessene til en bestemt brukergruppe. Direktoratet har i brev hit uttalt at den som er valgt inn i et styre for å representere en interesse, må antas å stemme i overensstemmelse med disse interessene. Jeg er enig i dette. I Falkanger, Allmeningsrett, Universitetsforlaget, Oslo 2009, s. 312 er det uttalt at inhabilitetsreglene må forstås med betydelige reservasjoner, og at de fleste saker gjelder fellesskapet som styremedlemmene er en del av. Inhabilitet kan likevel inntre dersom de særlige forholdene gjelder fjellstyremedlemmet personlig.»

Vi har ingen innvendinger mot de synspunktene som fremgår av ombudsmannens uttalelse.

Det kan selvsagt bli tale om inhabilitet også for interesserepresentanter. Dette vil først og fremst være aktuelt dersom det foreligger særegne, konkrete forhold for den enkelte interesserepresentant som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet.

4. Grunneierstyrt forvaltning

Mens grunneierrepresentasjon sammen med annen interesserepresentasjon vil tilføre styret et bredt grunnlag for å treffe en avgjørelse, vil en modell der beslutningsmyndigheten alene ligger til en grunneier eller sammenslutning av grunneiere presumptivt føre til en mer ensidig sammensetning av interesser i det besluttende organet sammenlignet med dagens forvaltningsmodell. I kollegiale organer der kun et fåtall er interesserepresentanter for grunneiere, vil deres tilsiktede «partiskhet» til en viss grad nøytraliseres ved at styret har medlemmer som ikke representerer grunneierinteresser. En modell der hele styret består av representanter for samme interesser, har ikke denne funksjonen. Betrachtingene i punkt 3 gjør seg i liten grad gjeldende for en modell med grunneierstyrt forvaltning.

Av samme årsaker vil en grunneierstyrt forvaltning kunne være egnet til å svekke tilliten til styremedlemmenes upartiskhet. I vurderingen etter § 6 andre ledd vil faren

for en ensidig behandling og overdreven vektleggelse av grunneierinteresser etter en konkret vurdering kunne føre til inhabilitet i saker der grunneierinteresser er sentrale. Ettersom nasjonalpark- og verneområdestyrene tidvis vil måtte forberede og treffe avgjørelser i slike saker, vil det være kompliserende med styrer som utelukkende består av grunneiere. Dette gjelder særlig fordi det kan tenkes saker som ingen av styremedlemmene kan delta i behandlingen av.

Hvor problematisk en ordning med grunneierstyrt forvaltning vil kunne være, må ses i sammenheng med hvordan beslutningsprosessene for øvrig legges opp. En rendyrket modell med «grunneierstyrt forvaltning» synes imidlertid å være mindre egnet som utgangspunkt for en forvaltningsmodell dersom en ønsker å ivareta de hensynene som ligger bak forvaltningslovens habilitetsregler. Det gjelder i alle fall hvis en tar utgangspunkt i at styrene fortsatt skal ha de ulike myndighetsoppgavene som de i dag har (jf. beskrivelsen i brevet hit).

Vi nevner avslutningsvis at delegering av myndighet til private bør ha hjemmel i lov.

Med vennlig hilsen


Arnulf Tverberg e.f.
avdelingsdirektør


for Anette Ødelien
førstekonsulent