

Kopi sendt i OM 24/3-93. LD



DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG ARBEIDSDEPARTEMENT

KONTORADRESSE: HAMMERSBORG TORG 3 - POSTADRESSE: POSTBOKS 8112 DEP., 0032 OSLO

TELEFON (02) 34 90 90 - TELEX 21414 KOMDP N

Fylkesmannen i Nordland

8002 BODØ

FYLKESMANNEN I NORDLAND	
MILJØVERNAVDELINGEN	
DATE:	26/3-93
SAKNR.:	92-5175-003
ARK.	475.2 BEH. 08/1/93

L7 930.11

Deres ref

Sak nr. 92/5175-
Ark. 475.2
SE/- U

Vår ref

92/2846 K GSI

Dato

23.03.1993

SPØRSMÅL OM FYLKESMANNENS ADGANG TIL Å KREVE UTSKRIFT AV KOMMUNALE VEDTAK VEDRØRENDE MOTORFERDSEL I UTMARK

Vi viser til Deres brev av 3. mai 1992 og 25. januar 1993.

Fylkesmannen har i sitt brev til departementet 3. mai 1992 bedt om å få klarlagt om fylkesmannen har hjemmel til å kreve å få tilsendt automatisk og fortløpende utskrifter av dispensasjoner som gis i snøscootersaker. Bakgrunnen for spørsmålet er fylkesmannens ønske om å bruke sin omgjøringskompetanse etter forvaltningslovens § 35 overfor vedtak som ikke er forenlige med forutsetningene i motorferdselsloven. Departementet vurderte i utgangspunktet flere mulige hjemler, men var i tvil om konklusjonen. Vi oversendte derfor saken til Justisdepartementets lovavdeling den 18. juli 1992 og ba om deres vurdering av de rettslige spørsmål i saken. Vi har nå mottatt svar fra Justisdepartementet i brev av 9. mars 1993, og beklager at saken har tatt så lang tid.

Lovavdelingen har ikke vurdert spørsmålet i forhold til kommuneloven, men drøfter om forvaltningsloven § 35 selv må tolkes slik at den er tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag. Lovavdelingen påpeker at "sterke reelle hensyn taler for at fylkesmannens omgjøringskompetanse etter forvaltningslovens § 35, annet ledd bør være en realitet". De viser bl.a. til Ot.prp. nr. 38 for 1964-65 s.109 hvor det er fremhevet som et vesentlig hensyn at klageinstansen kan ha behov for "et kontrollmiddel og mulighet til å gripe inn når de blir merksam på at loven blir praktisert på en ulovlig, urimelig, uheldig eller uensartet måte". Lovavdelingen legger også vekt på karakteren av vedtakene og anser det uheldig hvis

fellesinteressene skulle være uten vern fordi en kommune har en lovstridig dispensasjonspraksis. Hensynet til det kommunale selvstyre kan etter deres oppfatning ikke ha avgjørende betydning i denne saken.

Lovavdelingen konkluderer med at "fylkesmannen kan pålegge kommunen å oversende fortløpende alle vedtak som den kommunale dispensasjonsnemnda treffer."

Departementet slutter seg til Lovavdelingens synspunkter og konklusjon og har ingen ytterligere merknader.

Kopi av Justisdepartementets uttalelse vedlegges til orientering.

Med hilsen

Ingegjerd Nordeng
Ingegjerd Nordeng j.f.
Byråsjef

Grethe Sibbern
Grethe Sibbern

Saksbehandler: Grethe Sibbern

Kopi:
Direktoratet for naturforvaltning, Trondheim
Miljøverndepartementet, avdeling for naturvern og kulturminner



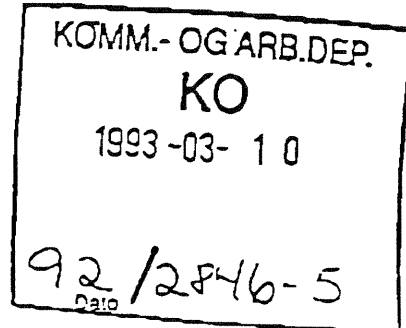
DET KONGELIGE JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

KONTOR: AKERSGT. 42 • TLF. 22 34 90 90 TELEX 21 403 JOEP N

POSTADRESSE: POSTBOKS 8005 DEP. 0030 OSLO

LOVAVDELINGEN

Kommunaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo



Deres ref.

92/2846 K

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)

1286/92 E TM/HIB/SB/th

9.3.1993

FYLKESMANNENS ADGANG TIL Å KREVE TILSENDT UTSKRIFT
AV KOMMUNALE DISPENSASJONSVEDTAK ETTER
MOTORFERDSELSLOVEN § 6 FØRSTE LEDD

1. Vi viser til brev fra Kommunaldepartementet 18 juni 1992. Vi beklager sterkt at saken har tatt så lang tid i Lovavdelingen.

2. Etter lov 10 juni 1977 nr 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag § 3 gjelder et alminnelig forbud mot motorferdsel i utmark og vassdrag. Den enkelte kommune kan treffe vedtak om dispensasjon fra dette ferdselsforbudet dersom "særlige grunner foreligger", jf lovens § 6 første ledd og nasjonal forskrift for bruk av motorkjøretøy i utmark og på islagt vassdrag 15 mai 1988. Ifølge forskriften § 5 annet ledd kan denne kompetansen delegeres fra kommunestyret til andre folkevalgte organer, og myndigheten er i den aktuelle saken lagt til en kommunal dispensasjonsnemnd. Etter motorferdselsloven § 6 tredje ledd er fylkesmannen klageinstans for dispensasjonsnemndas vedtak.

Spørsmålet vi er forelagt, er om fylkesmannen kan kreve å få tilsendt utskrift av dispensasjonsnemndas vedtak fortløpende. Bakgrunnen for spørsmålet er fylkesmannens ønske om å bruke sin omgjøringskompetanse etter forvaltningsloven § 35 overfor vedtak som ikke er forenlige med forutsetningene i motorferdselsloven.

Vi forutsetter i det følgende at fylkesmannen har klare holdepunkter for at kommunens dispensasjonspraksis er ulovlig, og at kommunen nekter å rette seg etter mer uformelle anmodninger om praksisendring. Vi presiserer imidlertid at vi ikke har grunnlag for å ta stilling til om kommunens dispensasjonspraksis i denne konkrete saken er i strid med loven.

3. Det er på det rene at fylkesmannen må ha et særskilt kompetansegrunnlag for å pålegge en kommune en fortløpende rapporteringsplikt; fylkesmannen har ikke noen alminnelig instruksjonsmyndighet overfor kommunene, se Eckhoff: Forvaltningsrett, fjerde utgave, side 205.

4. Vi er enig med Kommunaldepartementet i at den nasjonale forskrift 15 mai 1988 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagt vassdrag § 7 fjerde ledd ikke gir fylkesmannen kompetanse til å gi instruksjoner med dette innhold. Denne bestemmelsen, som etablerer en oppgaveplikt for kommunene overfor fylkesmannen to ganger pr år, er gitt av hensyn til utarbeidelse av statistikk på området. Bestemmelsen gir derfor ikke fylkesmannen grunnlag for å etablere en generell rapporteringsplikt for kommunene.

5. I sitt brev drøfter Kommunaldepartementet mulige hjemler i kommuneloven fra 1954. I dag er det mer naturlig å drøfte spørsmålet i forhold til bestemmelser i kommuneloven fra 1992. Vi går imidlertid ikke inn på forholdet til kommuneloven nå. Det skyldes dels at ut fra vårt syn nedenfor i 6 er dette unødvendig i forhold til det konkrete spørsmålet som er forelagt. Dels finner vi det ikke riktig å gå inn på en tolkning av bestemmelser som hører under Kommunaldepartementet, uten at vi først har hørt deres syn.

Kommunaldepartementet nevner også fylkesmannens generelle tilsynsmyndighet som et mulig grunnlag for å pålegge kommunene en

slik rapporteringsplikt som det er tale om. Vi har ikke foretatt noen nærmere drøftelse av dette. Tilsynsmyndigheten har et uklart hjemmelsgrunnlag, og vi ser det i alle fall som klart at den generelle tilsynsmyndigheten ikke kan være grunnlag for en slik instruks som det er spørsmål om i den forelagte saken.

6. Som nevnt innledningsvis er fylkesmannen klageinstans for de vedtak kommunen treffer etter motorferdselsloven § 6 første ledd, jf § 6 tredje ledd. Etter forvaltningsloven § 35 annet ledd kan klageinstansen omgjøre førsteinstansens vedtak uten at det foreligger noen klage, dersom vedtaket f.eks. er ugyldig (jf første ledd bokstav c). Dette gjelder selv om det ikke foreligger noe alminnelig overordningsforhold, jf Frihagen, Forvaltningsloven kommentarutgave bind II (andre utgave 1986) s 742. Spørsmålet blir så om og i hvilken utstrekning klageinstansen har instruksjonsmyndighet overfor førsteinstansen i slike saker.

I tilknytning til omgjøringskompetansen må klageinstansen nødvendigvis ha en viss instruksjonsmyndighet overfor førsteinstansen. F.eks. må førsteinstansen åpenbart ha plikt til å oversende en konkret dispensasjonssak dersom klageinstansen ber om det. Det kan heller ikke være tvilsomt at førsteinstansen har plikt til å fremskaffe de opplysningene som klageinstansen trenger for å ta stilling til om et konkret vedtak skal omgjøres.

På den annen side må det være klart at fylkesmannen ikke kan gi instruks om at f.eks. en konkret dispensasjonssøknad ikke skal innvilges. Tilsvarende må løsningen være for instruks om at det bare kan gis et bestemt antall dispensasjoner, om at det bare er kommunestyret som kan gi dispensasjoner, osv.

En instruks fra fylkesmannen om at kommunen skal oversende alle dispensasjonsvedtak fortløpende, ligger mellom disse klare ytterpunktene. - Formålet med et slikt rapporteringssystem må imidlertid tillegges betydelig vekt. Slik forholdene ligger an i denne saken, er dette den eneste måten for fylkesmannen til å få kunnskap

om kommunens dispensasjonsvedtak tidsnok til at omgjøringsadgangen etter fvl § 35 ikke blir illusorisk. Vi nevner i denne sammenheng at de fleste dispensasjonsvedtakene er tidsbegrenset til tre måneder. Sterke reelle hensyn taler for at fylkesmannens omgjøringskompetanse etter forvaltningsloven § 35 annet ledd her bør være en realitet.

For det første er det ikke bare rettssikkerhetshensyn som er begrunnelsen for at klageinstansen har adgang til å gripe inn og omgjøre vedtak uavhengig av om det foreligger noen klage. Et like vesentlig hensyn er at klageinstansen kan ha behov for "et kontrollmiddel og mulighet til å gripe inn når de blir merksam på at loven blir praktisert på en ulovlig, urimelig, uheldig eller uensartet måte", jf Ot prp nr 38 for 1964-65 s 109 annen spalte.

I samme retning trekker karakteren av de vedtakene vi her har med å gjøre. Det er tale om dispensasjonsvedtak som er til gunst for enkeltpersoner, men som kan være til skade for allmennheten og naturmiljøet. Det ville være uheldig om disse langsiktige fellesinteressene skulle være uten vern fordi en kommune har en dispensasjonspraksis som er klart i strid med loven.

I motsatt retning kan man eventuelt anføre hensynet til det kommunale selvstyret. Begrunnelsen for at kompetansen til å dispensere er lagt til kommunen, er nettopp ønsket om "å tilfredsstille hensynet til lokal innflytelse i beslutningsprosessen", jf Ot prp nr 45 for 1976-77 s 18. Etter vår mening bør imidlertid ikke dette argumentet ha avgjørende betydning i denne saken: For det første er jo ikke hensynet til det kommunale selvstyret ansett som så tungtveiende at det ikke skal være klagerett til et statlig organ i denne type saker. For det andre må det legges vekt på at det her gjelder vedtak som treffes med hjemmel i spesiallovgivningen, på et område der kompetansen i utgangspunktet ligger hos staten. Det generelle hensynet til det kommunale selvstyret gjør seg da ikke så sterkt gjeldende.

Lovavdelingens konklusjon er etter dette at fylkesmannen her kan pålegge kommunen å oversende fortløpende alle vedtak som den kommunale dispensasjonsnemnda treffer.


Kirsti Coward
ekspedisjonssjef


Stig Berge
førstekonsulent