



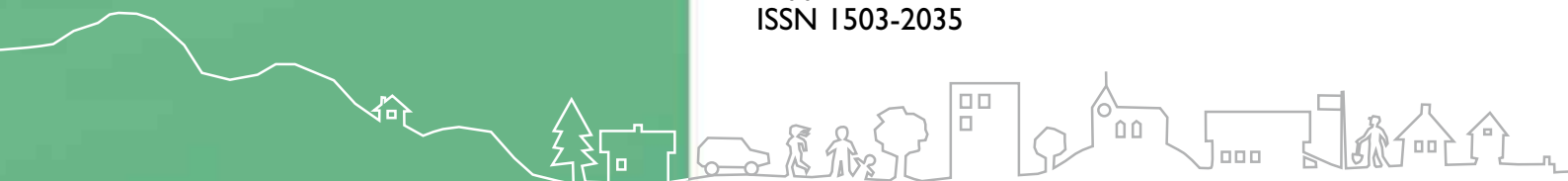
Bygdeforskning

Magnar Forbord og Torill Meistad

Økt kommunal myndighet i landbrukssaker: Hvordan ivaretas rettsikkerheten?

**Rapport 2 fra forskningsprosjektet
Kommunalisering Pluss**

Rapport 10/06
ISSN 1503-2035



RAPPORT



Bygdeforskning

Rapport nummer
10/06

Norsk senter for bygdeforskning

Universitetsenteret Dragvoll
N-7491 TRONDHEIM

Telefon: 47 73 59 17 29
Telefax: 47 73 59 12 75

Rapportens tittel Økt kommunal myndighet i landbrukssaker: Hvordan ivaretas rettssikkerheten?	Dato 1.12.2006
	ISSN-nr. 1503-2035
	Antall sider og vedlegg 27 og 1 vedlegg
Forfattere Magnar Forbord og Torill Meistad	Prosjektnr. 6171.00
	Ansvarlig sign. <i>Kaudeie Dattøy</i>

Sammendrag

Ved en reform i 2004 ble myndigheten til å ta beslutninger i saker etter jordloven, konsesjonsloven og skogbruksloven overført fra fylkeslandbruksstyret til kommunene. Formålet med reformen var bl.a. å utvikle kommunen som landbrukspolitisk aktør og utnytte lokal kunnskap bedre i nærings- og bygdeutviklingen. Selv om det hadde vært forsøk med slik myndighetsoverføring i enkelte fylker og på enkelte områder også før 2004, var det noe spenning knyttet til hvordan rettssikkerheten ville bli ivaretatt etter reformen. Vår undersøkelse viser at rettssikkerheten på landbruksområdet er meget god to år etter reformen, som tilfellet var også før reformen. En gjennomgang av klagesaker i tre fylker viser at kvaliteten på saksbehandlingen falt noe det første året etter overføringen, men tok seg så opp. Sivilombudsmannen rettet ikke kritikk mot saksbehandlingen i noen klagesaker etter de tre aktuelle lovene i 2004 og 2005. I en del av disse sakene hadde tidligere kommunen vært førsteinstans, i de andre fylkeslandbruksstyret. De aller fleste klagenes både før og etter reformen gjelder utøvelsen av skjønn. To landbruksjurister tilknyttet h.h.v. Advokatforeningen og Norges Bondelag opplyser uavhengig av hverandre at de ikke har fått inn flere klager på saksbehandlingen etter at reformen ble innført. Når en i tillegg kan konstatere at det er klageadgang og denne synes minst like god som før reformen, og gitt at kravet til å begrunne vedtak etterleves, blir slutningen at rettssikkerheten er meget godt ivaretatt etter at kommunaliseringen på landbruksområdet har virket i vel to år. Hvis en skulle tenke seg en forbedring kunne det være at fremstillingen av landbrukssaker ble gjort noe mer lesevennlig.

Stikkord (norsk og engelsk)

Landbrukslover; myndighetsoverføring; kommuner; rettssikkerhet

Agricultural laws; transfer of authority; local government; legal protection

Forord

Dette er en rapport om rettssikkerheten på landbruksområdet etter at kommunene fikk økt myndighet til å avgjøre saker etter jordloven, konsesjonsloven og skogbruksloven i 2004.

I utarbeidelsen av rapporten har vi hatt stor nytte og hjelp av avdelingsdirektør Frode Langaker i Landbruks- og matdepartementet og juridisk rådgiver Trine Gevingås hos Fylkesmannens landbruksavdeling i Sør-Trøndelag. Vi takker også rådgiver Elisabeth Elfving Christensen hos Fylkesmannens landbruksavdeling i Vestfold, rådgiver Terje Øvrebø hos Fylkesmannens landbruksavdeling i Sogn og Fjordane og konsulent Bjørn Einan hos Fylkesmannens landbruksavdeling i Troms for tilrettelegging av data og kommentarer underveis. Samme takk går til konsulent Anne-Marie Sviggum hos Sivilombudsmannen. Takk rettes også til kollega og forskningsleder Karoline Daugstad for kvalitetskontroll og kommentarer til rapporten, og til kollega og forskningsassistent Frank Egil Holm for gjennomlesning og kommentarer.

Rapporten inngår i prosjektet "Kommunalisering Pluss" som finansieres av Landbruks- og matdepartementet.

Trondheim, 1. desember 2006

Magnar Forbord og Torill Meistad

Innhold

<i>Forord</i>	1
<i>Innhold</i>	3
<i>Tabeller</i>	4
<i>Innledning</i>	5
Aspekter ved rettssikkerhet	5
Saksbehandling og rettssikkerhet	7
Problemstilling	8
<i>Metode</i>	8
<i>Resultater</i>	10
Klagesaker behandlet av Sivilombudsmannen	10
Konklusjon	14
Klagesaker behandlet av fylkeslandbruksstyret	15
Konsesjonsloven.....	19
Jordloven	20
Skogbruksloven	21
Konklusjon	22
Synspunkter fra informanter	23
Informant tilknyttet Den Norske Advokatforening	23
Informant tilknyttet Norges Bondelag.....	24
<i>Konklusjon</i>	24
<i>Referanser</i>	26
<i>Vedlegg: Koding</i>	28

Tabeller

Tabell 1 Saker fra "Landbruksetaten/ fylkeslandbruksstyrene" (LE/FLS) og "Statens Landbruksforvaltning" (SLF) behandlet av Sivilombudsmannen 2002-2005.....	10
Tabell 2 Saker innen saksområdet "Landbruk, skogbruk og reindrift" behandlet av Sivilombudsmannen 2002-2005.	11
Tabell 3 Klagesaker om fradeling etter jordloven behandlet av Sivilombudsmannen 2002-2005.....	13
Tabell 4 Klagesaker om konsesjon for erverv av eiendom behandlet av Sivilombudsmannen 2002-2005.	13
Tabell 5 Klagesaker om bo- og driveplikt behandlet av Sivilombudsmannen 2002-2005.....	14
Tabell 6 Klagesaker etter konsesjonsloven, jordloven og skogbruksloven i Sør-Trøndelag, Vestfold, Troms og Sogn og Fjordane behandlet av fylkeslandbruksstyret 2004-2006. Etter år.....	16
Tabell 7 Klagesaker etter konsesjonsloven, jordloven og skogbruksloven i Sør-Trøndelag, Vestfold, Troms og Sogn og Fjordane behandlet av fylkeslandbruksstyret 2004-2006.....	17
Tabell 8 Andel saker med kritikk av saksbehandlingen i klagesaker etter konsesjonsloven (unntatt bopliktsaker), jordloven og skogbruksloven i Sør-Trøndelag, Vestfold og Troms og "kontrollfylket" Sogn og Fjordane årene 2004-2006.....	18
Tabell 9 Klagesaker etter konsesjonsloven i Sør-Trøndelag, Vestfold, Troms og Sogn og Fjordane i årene 2004-2006 og andel kritikk av saksbehandlingen. ..	19
Tabell 10 Klagesaker etter konsesjonsloven i 2004-2006 i h.h.v. Sør-Trøndelag, Vestfold, Troms og Sogn og Fjordane og andel kritikk av saksbehandlingen.	19
Tabell 11 Klagesaker etter jordloven i Sør-Trøndelag, Vestfold, Troms og Sogn og Fjordane i årene 2004-2006 og andel kritikk av saksbehandlingen.	20
Tabell 12 Klagesaker etter jordloven i 2004-2006 i h.h.v. Sør-Trøndelag, Vestfold, Troms og Sogn og Fjordane og andel kritikk av saksbehandlingen.	21
Tabell 13 Klagesaker etter skogbruksloven i Sør-Trøndelag, Vestfold, Troms og Sogn og Fjordane i årene 2004-2006 og andel kritikk av saksbehandlingen. ..	21
Tabell 14 Klagesaker etter skogbruksloven i 2004-2006 i h.h.v. Sør-Trøndelag, Vestfold, Troms og Sogn og Fjordane og andel kritikk av saksbehandlingen.	22

Innledning

1. januar 2004 ble myndigheten til å ta avgjørelser i saker etter konsesjonsloven, jordloven og skogbruksloven (unntatt saker om skogvern) overført fra fylkeslandbruksstyret (et statlig, landbruksfaglig organ i fylkene hjemlet i jordloven) til kommunene.¹ Kommunene hadde også før denne reformen arbeidet med slike saker, men da i form av saksforberedelse og utarbeidelse av innstilling og ikke det å fatte vedtak, som var noe som fylkeslandbruksstyret gjorde. Formålet med myndighetsoverføringen var bl.a. å utvikle kommunen som landbrukspolitisk aktør, utnytte lokal kunnskap bedre i nærings- og bygdeutviklingen, samt at beslutninger ble tatt på lavest mulig funksjonelle nivå (Stortingsmelding nr. 19 2001-2002, Landbruksdepartementet 2003a, 2004).

Det var en bekymring knyttet til hva som ville skje med rettssikkerheten når kommunene overtok beslutningsmyndigheten (Landbruksdepartementet 2003b). Ville for eksempel beslutningsfatterne få for nære bånd til sakshaverne? Selv om kommunene siden 1981 hadde fått overført en del avgjørelsesmyndighet uten at dette hadde avstedkommet alvorlig kritikk angående rettssikkerheten, gjaldt sakene da klart avgrensede spørsmål (eksempelvis fradeling av tomter under 2 daa og fritak for inntil 5 år i bopliksaker). Myndighetsoverføringen i 2004 var mer omfattende og gjaldt hele lover og ikke bare deler av lovene (Landbruksdepartementet 2003a).

Aspekter ved rettssikkerhet

Hvis vi skal kunne bedømme hvordan rettssikkerheten har blitt påvirket av reformen, må vi vite hva som ligger i begrepet rettssikkerhet. Med rettssikkerhet sikter en bl.a. til beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, til mulighet for å forutberegne sin rettsstilling og til å forsvare sine rettslige interesser (Lilleholt 1998 s. 83-89, s. 768). Vilkaerlig saksbehandling og

¹ Myndighetsoverføringen omfattet også to økonomiske virkemidler, Spesielle miljøtiltak i landbruket (SMIL) og Nærings- og miljøtiltak i skogbruket (NMSK). I denne rapporten tar vi imidlertid bare for oss de juridiske virkemidlene som reformen omfattet.

myndighetsoverskridelse vil derfor være brudd på rettssikkerheten. Forskjellsbehandling kan tåles, men den må være begrunnet og saklig.

På den andre siden er det viktig å ta med at et vesentlig argument for å innføre reformen var å gi lokalnivået større råderett over disponeringen av ressurser i landbruket. Dette var ut fra tanken at dette ville stimulere næringsliv og bosetting og øvrig samfunnsutvikling. ”Den vet best hvor skoen trykker som har den på” var et motto for reformen, d.v.s. reformen var forankret i troen på betydningen av lokal kunnskap (Landbruksdepartementet 2003a). Uten en viss rett til å ta beslutninger lokalt ville ikke lokal kunnskap komme til sin rett. Med en slik rett åpnes også muligheter for større forskjell i behandlingen av saker, både mellom kommuner og innen kommuner, i saker som bl.a. deling og omdisponering av landbruksareal, konsesjonsbetingelser og boplikt. Vi står m.a.o. overfor en klassisk motsetning mellom ønsket om likhet og rettferdighet på den ene siden og ønsket om utvikling og samfunnsendring på den andre (Eckhoff og Smith 2006).

Det *behøver* ikke alltid å være motsetning mellom disse to forhold, men noen ganger kan det være det. Dette betyr da at forskjellsbehandling noen ganger er prisen å betale for å oppnå et gode som samfunnet verdsetter enda høyere, for eksempel arbeidsplasser og bosetting.² ”Fullkommen” saksbehandling kan være mulig, men det vil kreve stor ressursinnsats og i en del tilfeller lang saksbehandlingstid. Det siste kan i seg selv virke til å redusere rettssikkerheten. Alt i alt innebærer dette at kravet til rettssikkerhet må veies opp mot kravet om effektivitet (Eckhoff og Smith 2006 s. 54). En *tilfredsstillende* saksbehandling kan derfor synes som et rimelig mål.

Nå er ikke saksbehandlingen det eneste aspektet ved rettssikkerhet. Eckhoff og Smith (2006) trekker i tillegg frem kravet om *regelbinding*, d.v.s. forvaltningen skal være bundet av regler når den treffer vedtak. Reglene kan og vil ofte gi muligheter for skjønn, men skjønnen skal være innenfor regelen i det aktuelle tilfellet. Regelbinding bidrar til å motvirke vilkårlighet, sikre en viss forutsigbarhet og gi formell likhet. På den andre siden bør ikke, og skal ikke, regelbindingen

² Begrepet forskjellsbehandling synes i praksis først og fremst å bli forbundet med *usaklig* forskjellsbehandling. Det er slik forskjellsbehandling som har betydning for rettssikkerheten. I klagesaker er det slik begrepet først og fremst blir oppfattet (Trine Gevingås, pers. med. 14.11.2006). Forskjellsbehandling som er saklig begrunnet (f.eks. ut fra beskrevne variasjoner i lokale utfordringer og forhold) kunne derfor vært referert til med et annet begrep, f.eks. differensiert virkemiddelforvaltning. På den annen side er det selvsagt også en mulighet for at et slikt mer ”positivt” begrep kunne brukes til å tilsløre i situasjoner der forskjellsbehandlingen er usaklig.

være slavisk. Et godt rettssystem skal også ta hensyn til enkeltilfellenes egenart (Eckhoff og Smith 2006 s. 53).

Saksbehandling og rettssikkerhet

I denne undersøkelsen av rettssikkerhet konsentrerer vi oss imidlertid først og fremst om det første kravet, kravet til saksbehandlingen. Avgjørelsen må f.eks. være truffet av *uhildede* personer, berørte personer må gis mulighet til å *forsvare* sine interesser (prinsippet om kontradiksjon), og det må være muligheter til å få avgjørelsene *overprøvd* (Lilleholt 1998 s. 103). Det er også viktig å hindre at noen lider urett. Berørte parter har krav på orientering om hva saken gjelder og tilgang til relevant informasjon. Kravet til saksbehandling er altså først og fremst et krav om en god prosess, mens regelbinding mer angår selve avgjørelsen.

Forskjell i behandling av saker er således, som allerede nevnt, et rettssikkerhetsproblem bare når forskjellen mangler saklig begrunnelse (f.eks. ikke forholder seg til regelen) eller for øvrig virker sterkt urimelig eller urettferdig (Eckhoff og Smith 2006). Selv om det ikke er nedfelt i Grunnloven, er det gjennom mangeårig rettspraksis blitt et hevdvunnet prinsipp at ”like saker skal behandles likt.” Forvaltningsloven spesifiserer en rekke krav til forvaltningens saksbehandling, bl.a. veiledningsplikt (§ 11), saksbehandlingstiden (§ 11a), forvaltningsorganets utredningsplikt (§ 17) og at enkeltvedtak skal være begrunnet (§ 24) (fv1. 1967). På den annen side fastsetter forvaltningsloven at det kommunale selvstyre også er noe det skal tas hensyn til – kommunen har rett og faktisk plikt til å utøve *fritt skjønn* (§ 34, 2. ledd) (Lilleholt 1998, Eckhoff og Smith 2006).

Å avgjøre saker etter de nevnte landbrukslovene synes å kreve atskillig skjønn hvis en sammenligner med lover på en del andre rettsområder.³ Dette betyr at det kan være krevende, men også viktig, å skille mellom saklig forskjellsbehandling og usaklig forskjellsbehandling, eller det en med en annen betegnelse kunne kalle differensiert virkemiddelforvaltning. En må altså skjelne mellom skjønnsutøvelse (som noen ganger *kan* innebære saklig forskjellsbehandling) og usaklig forskjellsbehandling. Det er derfor at det er lovregler for behandlingen av saker,

³ Straffelovgivningen, for eksempel, åpner for atskillig mindre skjønn. (Trine Gevingås, pers. med. 9.5.2006)

bl.a. krav til at avgjørelser skal begrunnes. *Mangel på begrunnelse* vil være en type mangel ved saksbehandlingen og dermed redusere rettssikkerheten.

Et spesielt forhold i vårt tilfelle er at det ikke bare er snakk om forskjell i behandlingen av saker innen et organ (for eksempel en kommune), men også forskjell mellom organer. Forskjell i for eksempel livsforholdene i ulike kommuner eller i ulike deler av en kommune vil kunne være en saklig grunn for å behandle ”like saker ulikt” (Eckhoff og Smith 2006), jf. et fraflyttingsområde kontra et pressområde (Forbord et al. 2005).⁴ Hvis slike forhold er beskrevet i kommuneplanen, eventuelt med angivelse av mål, vil dette kunne utgjøre en del av den saklige begrunnelsen for en avgjørelse.

Problemstilling

Problemstillingen vi søker å belyse kan formuleres slik:

Hvordan har rettssikkerheten på landbruksområdet utviklet seg etter at vedtaksmyndighet ble overført til kommunene i saker etter jordloven, konsesjonsloven og skogbruksloven 1.1.2004, og er rettssikkerheten tilfredsstillende etter reformen?

Metode

Vi konsentrerer oss i denne undersøkelsen altså om saksbehandlingen, ett av to hovedelementer i rettssikkerheten. Som uttrykk for kvaliteten på saksbehandlingen bruker vi *andel saker* hvor et autoritativt organ har påpekt og beskrevet mangler ved saksbehandlingen. Det er altså ikke tilstrekkelig, og heller ikke nødvendig, at en eller flere parter i en sak påberoper seg mangelfull saksbehandling, selv når denne påberopelsen er formulert av en rettskyndig person.

M.a.o. hvis vi kan påvise at avgjørelser i saker etter de tre lovene etter reformen oftere mangler saklig begrunnelse, oftere er uklart formulert, eller virker sterkt urimelige eller urettferdige, må vi konkludere med at rettssikkerheten har blitt svekket.

⁴ Denne forskjellen hadde man imidlertid også før reformen, men da gikk forskjellen mellom fylker og ikke kommuner.

Flere datakilder kunne bidra til å belyse dette. Vi har konsentrert oss om å studere *klagesaker*, nærmere bestemt om klageorganet i sitt saksframlegg formulerer noe som kan tolkes som kritikk av saksbehandlingen hos førsteinstans og hva denne kritikken eventuelt går ut på. Her har vi basert oss på to kilder data, klagesaker til Fylkesmannen og klagesaker til Sivilombudsmannen.

For det første har vi gjennomgått alle klager på saker etter de tre lovene etter reformen i noen utvalgte fylker: Sør-Trøndelag, Vestfold, Troms og Sogn og Fjordane i perioden 2004-2006. *Fylkeslandbruksstyrene* i fylkene har som første klageinstans behandlet disse klagesakene etter saksforberedelse og innstilling fra Fylkesmannen (landbruksavdelingen). Ett av disse fylkene – Sogn og Fjordane – var i fem år, fra 1999 og frem til reformen ble innført, med i en prøveordning (sammen med tre andre fylker) hvor avgjørelsesmyndighet i de aktuelle lovene ble delegert til kommunene. Sogn og Fjordane blir derfor et ”kontrollfylke” i vår undersøkelse. Vi har sett på utfallet i klagesakene og hva klageinstansen har skrevet i saksframlegget. Spørsmål vi har søkt svar på er: I hvilken grad gjelder klagen mangler ved saksbehandlingen? Har klageinstansen vurdert at klagen gjelder ulikhet i skjønnsutøvelse eller feil ved saksbehandlingen (f.eks. manglende begrunnelse eller urimelig sen saksbehandling)? (Se for øvrig vedlegg som viser hvordan sakene er kodet.) Den andre kilden data er klager på landbrukssaker som *Sivilombudsmannen* har behandlet. Slik prøving av en sak er mulig etter at alle klagemuligheter i forvaltningen er prøvd. Hvor stor andel av sakene har der fått kritikk for saksbehandlingen? I det siste tilfellet (Sivilombudsmannen) har klageorganet kodet materialet og laget statistikken for oss, mens i det første tilfellet (fylkeslandbruksstyret) har vi kodet sakene selv på basis av klagesaksbehandlers saksframlegg.

Disse dataene har vi supplert med synspunkter og erfaringer fra to informanter som vi mener har god bakgrunn for å uttale seg om vår problemstilling. Begge informantene er jurister. Den ene har erfaring med bistand i saker etter de aktuelle lovene og har deltatt i ulike lovutvalg for Den Norske Advokatforening. Informanten ble foreslått av en i ledelsen i Advokatforeningen som vi tok kontakt med. Den andre informanten er ansatt i Norges Bondelag. Slike uttalelser fra informanter kan fylle ut, nyansere og eventuelt korrigere bildet fra de to andre datakildene.

Resultater

Klagesaker behandlet av Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen tar altså i mot klager på saksbehandlingen i tilfeller der alle klagemuligheter innen den offentlige forvaltningen (statlige, kommunale eller fylkeskommunale forvaltningsorganer) har vært benyttet. Generelt har det siden 2000 vært en økning i klagen på statlige forvaltningsorganer, mens klager på kommunal og fylkeskommunal forvaltning har blitt mer enn halvert (396 klager i 2004 mot ca. 850 klager i 2000) (Sivilombudsmannen 2005 s. 37). Ser vi på saksområder er det generelt flest klager som angår plan- og byggesaker (dispensasjoner fra kommuneplan, bygging i strandsonen, andre byggesaker m.m.).

Tabell 1 gir en oversikt over antall klagesaker behandlet av Sivilombudsmannen i årene 2002-2005 som angikk landbruk fordelt på ulike forvaltningsorganer – landbruksetaten i kommunen, fylkeslandbruksstyret og Statens Landbruksforvaltning. Som vi ser gikk antallet klagesaker i perioden ned for alle disse kategoriene forvaltning. Antall saker som ble realitetsbehandlet (d.v.s. ikke avvist) gikk også ned.

Tabell 1 Saker fra ”Landbruksetaten/ fylkeslandbruksstyrene” (LE/FLS) og ”Statens Landbruksforvaltning” (SLF) behandlet av Sivilombudsmannen 2002-2005.

År	Saker i alt		Saker realitetsbehandlet	
	LE/FLS	SLF	LE/FLS	SLF
2002	22	17	15	12
2003	14	17	13	13
2004	15	10	14	9
2005	11	7	7	5

Hvis vi ser på saker innen *saksområdet* ”Landbruk, skogbruk og reindrift” gikk også antallet her ned i perioden 2002-2005, både når det gjelder saker i alt og når det gjelder antall realitetsbehandlede saker, se tabell 2. Vi kan merke oss at andelen landbrukssaker som ble realitetsbehandlet av Sivilombudsmannen er høyere enn for saker i gjennomsnitt (i 2005: 65 % mot gjennomsnitt 57 %). Det kan tyde på at

landbrukssaker som oversendes Sivilombudsmannen er bedre forberedt enn saker i gjennomsnitt.

Tabell 2 Saker innen saksområdet ”Landbruk, skogbruk og reindrift” behandlet av Sivilombudsmannen 2002-2005.

År	Saker i alt	Saker realitetsbehandlet	Saker realitetsbehandlet (%)
2002	71	48	67 %
2003	64	48	75 %
2004	52	35	67 %
2005	43	28	65 %

Alt i alt viser dette at antall klager til Sivilombudsmannen på saker som angikk landbruk har gått forholdsvis mye og jevnt ned over en forholdsvis kort periode. Årsaken til dette går vi ikke nærmere inn på, bl.a. fordi denne opplysningen forteller lite om situasjonen m.h.t. *rettsikkerhet* på landbruksområdet. Alle sakene relaterer seg heller ikke til den aktuelle reformen.

For å kunne si noe om situasjonen m.h.t. rettssikkerhet må vi se på utfallet i de sakene som Sivilombudsmannen realitetsbehandler og som kan relateres til reformen. Sivilombudsmannen opererer her i sin årlige rapport med faste kategorier (Sivilombudsmannen 2006, s. 39-40). Realitetsbehandlingen kan ende opp med at saken 1) blir ordnet, 2) avsluttes uten kritikk eller henstilling, eller 3) avsluttes med kritikk eller henstilling. Avsluttes saken med kritikk eller henstilling er det igjen tre muligheter:

- Kritikken eller henstillingen kan gjelde avgjørelsen, og da oppfatter vi at det ikke er noen kritikk som gjelder rettssikkerheten, men skjønnet som den foregående instans har utøvet.
- De andre to kategoriene kritikk eller henstilling er ”saksbehandlingstiden” og ”andre saksbehandlingsspørsmål”. Ender en klagesak opp med et av disse utfallene tolker vi det som mangler ved rettssikkerheten.

Sivilombudsmannen har videre tre kategorier saker knyttet til landbruk:

- Fradeling (etter jordloven)
- Konesjon for erverv av eiendom (konesjonsloven)

- Saker om bo- og driveplikt. En del av sakene om bo- og driveplikt er knyttet til konsesjonsloven, resten er knyttet til odelsloven.

Tabellene 3, 4 og 5 gir en oversikt over klager og utfall i disse tre typene saker knyttet til landbruk i årene 2002-2005. Sivilombudsmannen avsluttet i denne perioden ingen klagesaker som gjaldt skogbruksloven, den tredje av de tre lovene reformen omfatter.

Et problem her er at før 2004 ble alle saker som ble avsluttet med kritikk eller henstilling som gjaldt saksbehandlingen plassert i en egen kategori og ikke tatt med under det aktuelle saksområde. Før 2003 og tidligere har Sivilombudsmannen derfor ikke tall for hvor mange av "landbrukssakene" som fikk kritikk p.g.a. dette og dermed hvordan rettssikkerhetssituasjonen på dette området var før reformen. Fra og med 2004 finnes imidlertid opplysninger om saksbehandling knyttet til saksområde.

Et annet moment er at Sivilombudsmannen ikke registrerer opplysninger om når saken første gang ble behandlet. Det er derfor ikke mulig å vite hvor lang tid som gikk fra behandling hos primærinstans til Sivilombudsmannen avsluttet saken. Hadde vi visst dette hadde vi kunnet beregne hvor mange av klagesakene som skrev seg fra tiden før reformen og hvor mange som skrev seg fra tiden etter reformen. Dog må en del av sakene avsluttet i 2004 skrive seg fra tiden før reformen, kanskje også noen i 2005. Ved å se på året 2004 mener vi derfor at en kan få *et visst* inntrykk av rettssikkerheten før reformen.

Når vi i tillegg vet at alle bo- og drivepliktsakene (i alle fall de avsluttet i 2004 og 2005) høyst sannsynlig første gang ble avgjort i en kommune, gir Sivilombudsmannens opplysninger likevel visse muligheter til å sammenligne rettssikkerhetssituasjonen før og etter at kommunene tok over myndigheten. Bo- og drivepliktsakene ble delegert til kommunene allerede i 1998 (St.meld. nr. 19 1999-2000, kap. 6.2.3). I 2004 hadde det da gått minst 5 år siden kommunene hadde fått vedtaksmyndighet i disse sakene. M.a.o. kan vi få et visst bilde av utviklingen m.h.t. rettssikkerhet som følge av reformen ved å sammenligne utfall i klagesaker om fradeling og konsesjon med utfall klagesaker om bo- og driveplikt i perioden 2004-2005. Årene 2002 og 2003 tar vi med for å vise utviklingen i antall saker – avsluttede og realitetsbehandlede.

Tabell 3 Klagesaker om fradeling etter jordloven behandlet av Sivilombudsmannen 2002-2005.

År	Avsluttede saker i alt	Av disse realitetsbehandlet	Av disse avsluttet med kritikk eller henstilling p.g.a.:			Andel saker med kritikk av saksbehandlingen (%)
			Avgjørelsen	Saksbehandlingstiden *)	Andre saksbehandlings-spørsmål *)	
2002	11	7	0	-	-	
2003	11	10	1	-	-	
2004	6	5	0	0	0	0 %
2005	3	3	1	0	0	0 %
<i>Sum</i>	<i>31</i>	<i>25</i>	<i>2</i>			

*) For 2002 og 2003 er det ikke mulig å fremskaffe tall for hvor mange av sakene som ble avsluttet med kritikk eller henstilling som gjaldt saksbehandlingen.

Når det gjelder fradelingssaker ser vi at ingen av klagenene endte opp med kritikk eller henstilling som angår rettssikkerheten. Det var i alt 31 klagesaker disse fire årene, herav 9 i årene 2004 og 2005. To av sakene endte med kritikk eller henstilling. I begge tilfeller gjaldt dette avgjørelsen. Dette betyr at de aller fleste realitetsbehandlede klagesakene om fradeling endte med at saken ble ordnet eller avsluttet uten kritikk eller henstilling.

Tabell 4 Klagesaker om konsesjon for erverv av eiendom behandlet av Sivilombudsmannen 2002-2005.

År	Avsluttede saker i alt	Av disse realitetsbehandlet	Av disse avsluttet med kritikk eller henstilling p.g.a.:			Andel saker med kritikk av saksbehandlingen (%)
			Avgjørelsen	Saksbehandlingstiden *)	Andre saksbehandlings-spørsmål *)	
2002	13	11	2	-	-	
2003	12	8	1	-	-	
2004	10	8	0	0	0	0 %
2005	11	7	0	0	0	0 %
<i>Sum</i>	<i>46</i>	<i>34</i>	<i>3</i>			

*) For 2002 og 2003 er det ikke mulig å fremskaffe tall for hvor mange av sakene som ble avsluttet med kritikk eller henstilling som gjaldt saksbehandlingen.

Når det gjelder klagesaker som gjelder konsesjon for erverv av eiendom var det også få saker som endte med kritikk eller henstilling (3 av i alt 46 saker). 21 av sakene skrev seg fra 2004 og 2005. Av de 3 sakene som endte med kritikk eller henstilling gjaldt denne i ingen av tilfellene saksbehandlingen.⁵

Tabell 5 Klagesaker om bo- og driveplikt behandlet av Sivilombudsmannen 2002-2005.

År	Avsluttede saker i alt	Av disse realitetsbehandlet	Av disse avsluttet med kritikk eller henstilling p.g.a.:			Andel saker med kritikk av saksbehandlingen (%)
			Avgjørelsen	Saksbehandlingstiden *)	Andre saksbehandlingsspørsmål *)	
2002	8	7	1	-	-	
2003	17	14	1	-	-	
2004	11	9	2	0	0	0 %
2005	12	6	2	0	0	0 %
<i>Sum</i>	<i>48</i>	<i>36</i>	<i>6</i>			

*) For 2002 og 2003 er det ikke mulig å fremskaffe tall for hvor mange av sakene som ble avsluttet med kritikk eller henstilling som gjaldt saksbehandlingen.

48 klagesaker om bo- og driveplikt ble behandlet av Sivilombudsmannen i årene 2002-2005. Som allerede nevnt hadde kommunen vært førsteinstans i alle disse sakene. Av disse ble 6 avsluttet med kritikk eller henstilling, herav 4 i 2004 og 2005. Vi ser at ingen av sakene fikk kritikk som indikerer mangelfull rettssikkerhet.

Konklusjon

Ut fra utfallet i klagesaker behandlet av Sivilombudsmannen i årene 2004-2005 som er landbruksrelaterte og kan knyttes til reformen, må en trekke den konklusjon at rettssikkerheten var meget bra ivaretatt både før reformen da fylkeslandbruksstyret var primærinstans og etter reformen da kommunen ble

⁵ Sivilombudsmannen opplyser at de registrerte to konsesjonssaker med kritikk av saksbehandlingen i 2005, men ingen av sakene gjaldt landbruk. Sakene gjaldt fiske og miljø, og kritikken gikk på manglende innsyn.

primærinstans. I ingen av de realitetsbehandlede sakene som endte med kritikk eller henstilling gjaldt denne saksbehandlingen. Til sammenligning ble 3,9 % av alle realitetsbehandlede saker hos Sivilombudsmannen avsluttet med kritikk eller henstilling som rettet seg mot saksbehandlingen i 2005. Dette gjaldt 79 av i alt 2028 saker (Sivilombudsmannen 2006). I 2004 var tallet 3,1 %.⁶ Basert på denne informasjonen må vi kunne si at (en god) rettssikkerhet på landbruksområdet før reformen føres videre etter reformen (kommunaliseringen).

Klagesaker behandlet av fylkeslandbruksstyret

En annen måte å få et inntrykk av rettssikkerhetssituasjonen på, er å se på nærmeste klageinstans sitt saksframlegg og behandling av klagesaker. Etter reformen er denne klageinstansen fylkeslandbruksstyret med Fylkesmannen som tilrettelegger av sakene. Vi har valgt å se på saker i fire utvalgte fylker i landet: Sør-Trøndelag, Vestfold, Troms og Sogn og Fjordane. Disse fylkene er ulike på flere måter, eksempelvis forholdene for jord- og skogbruk, beliggenhet i landet, og urbanitet. De representerer derfor en viss bredde uten at vi dermed sikkert kan si at de er representative for landet. Ett av fylkene, Sogn og Fjordane, er litt spesielt i og med at fylket i 1999 ble med i en prøveordning (sammen med to andre fylker) hvor vedtaksmyndighet i de aktuelle sakene ble delegert til kommunene.

Vi undersøkte i 2006 alle klagesaker etter jordloven, konsesjonsloven og skogbruksloven i disse fylkene. Sakene hadde blitt behandlet av fylkeslandbruksstyret i disse tidsrommene:

Sør-Trøndelag:	Juni 2004 til februar 2006
Vestfold:	Mars 2004 til juni 2006
Troms:	September 2004 til september 2006
Sogn og Fjordane:	Februar 2004 til juni 2006

Antall saker i alt var 129. Seks av disse var bopliksaker etter konsesjonsloven, altså saker hvor kommunene har hatt beslutningsmyndighet siden 1998. Vi leste

⁶ I tillegg var det også kritikk av saksbehandlingen i en del av de (realitetsbehandlede) sakene som ble ordnet. I 2004 var det 257 saker som ble ordnet og i 213 av dem ble det gitt anmerkning angående saksbehandlingen (Sivilombudsmannen 2005). Hvis en tar med disse sakene fikk i alt 13,1 % av de avsluttede sakene i 2004 anmerkning angående saksbehandlingen. Tilsvarende tall for 2005 fremgår ikke i årsmeldingen fra Sivilombudsmannen. Hvor stor denne andelen er for akkurat den typen saker vi ser på har vi ikke hatt tallgrunnlag til å beregne.

gjennom alle sakene og noterte om det var noen form for kritikk av kommunens saksbehandling eller ikke. Tabell 6 nedenfor viser sakene fordelt på år og andel saker hvor klagesaksbehandler hadde formulert kritikk av saksbehandlingen. Verken år 2004 eller 2006 er "hele" år. Som vi ser begynte ikke fylkeslandbruksstyret å få inn klagesaker fra kommunene før et stykke ut i 2004. År 2006 var ikke slutt da vår datainnsamling ble avsluttet. Trolig har vi fått med noe over halvparten av det som "kunne blitt" i 2004 hvis dette hadde vært et helt år og noe over halvparten også i 2006. D.v.s. at vi samlet har klagesaker for en periode på noe over 2 hele år. Dette kan jo være interessant å vite hvis en ønsker å sammenligne med antall klagesaker årlig i tiden før reformen.

Tabell 6 Klagesaker etter konsesjonsloven, jordloven og skogbruksloven i Sør-Trøndelag, Vestfold, Troms og Sogn og Fjordane behandlet av fylkeslandbruksstyret 2004-2006. Etter år.

	2004	2005	2006	Totalt
Antall klagesaker behandlet	40	60	29	129
Av disse kritikk av saksbehandlingen	3	4	1	8
Andel saker med kritikk av saksbehandlingen (%)	7,5 %	6,7 %	3,4 %	6,2 %

I alt fikk 8 av de 129 sakene (6,2 %) kritikk av saksbehandlingen. D.v.s. at i 121 av sakene anførte klagesaksbehandler ikke kritikk av saksbehandlingen, og klagen gjaldt i disse sakene kun skjønnsutøvelsen.⁷ Andelen saker med kritikk av saksbehandlingen er som vi ser noe høyere enn i de landbrukssakene som Sivilombudsmannen behandlet i 2004 og 2005⁸, men ikke særlig mye høyere enn andelen generelt hos Sivilombudsmannen (mellom 3 og 4 %). Andelen mangelfull saksbehandling har altså gått ned i den aktuelle perioden blant kommunene i de fire

⁷ I flere av de 8 klagesakene hvor det ble gitt kritikk av saksbehandlingen gikk også klagen på kommunens skjønnsutøvelse. Forøvrig, i 60 % av de 129 klagesakene sluttet fylkeslandbruksstyret seg til kommunens skjønnsutøvelse, og klagen ble avvist. I 40 % av klagesakene fikk kommunens skjønn ikke tilslutning, og klager fikk – helt eller delvis – medhold. I "prøvefylket" Sogn og Fjordane fikk, ikke helt uventet, en noe lavere andel av klagerne (35 %) medhold i perioden. En årsak til dette kan være at kommunene i dette fylket i fem år før reformen hadde muligheter til å kalibrere sitt skjønn i forhold til klageinstans. Hovedinntrykket er like fullt at våre kommuner utøvde "riktig" skjønn i et flertall av sakene hvor det ble klaget. På den andre siden, hvis sammenfallet hadde vært 100 %, d.v.s. alle klager avvist, burde en også stille et spørsmålstegn ved rettssikkerheten.

⁸ Dog er andelen klart lavere hvis vi også tar med de saker som ble avsluttet av Sivilombudsmannen ved at "saken ble ordnet." Som vi har sett var andelen saksbehandlingskritikk hvis vi tar med disse sakene i 2004 13,1 %.

fylkene. I 2004 var andelen 7,5 %, mens den i 2006 var redusert til 3,4 %. Dette kan jo skyldes læring ved at kommunene ”vokser” på å få ansvar, samtidig som andre instanser (f.eks. fylkesmannen) utvider sitt engasjement på opplæringsiden. Vår slutning blir dermed at kvaliteten på kommunenes behandling av landbrukssaker er tilfredsstillende, i hvert fall i 2006, to år etter at reformen ble innført.

Ankepunktene som klagesaksbehandler hadde i forhold til saksbehandlingen var i to tilfeller at vedtaket manglet begrunnelse. I to andre tilfeller gjaldt kritikken at begrunnelsen var mangelfull. I to tilfeller var vedtaket uklart formulert. I ett tilfelle var innholdet i klagen ikke gjengitt i saksframlegget, mens i ett tilfelle hadde kommunen utsatt å gjøre vedtak selv om saken var tilstrekkelig opplyst. (Se ellers vedlegg). Tabell 7 under viser sakene fordelt på de enkelte fylkene.

Tabell 7 Klagesaker etter konsesjonsloven, jordloven og skogbruksloven i Sør-Trøndelag, Vestfold, Troms og Sogn og Fjordane behandlet av fylkeslandbruksstyret 2004-2006.

	Sør-Trøndelag	Vestfold	Troms	Sogn og Fjordane	Totalt
Antall klagesaker behandlet	27	22	42	38	129
Av disse kritikk av saksbehandlingen	3	2	2	1	8
Andel saker med kritikk av saksbehandlingen (%)	11,1 %	9,1 %	4,8 %	2,6 %	6,2 %

Andelen kritikk av saksbehandlingen varierer ganske mye mellom fylkene, fra 11,1 % til 2,6 %. Som vi ser er andelen kritikk minst i det fylket hvor kommunene allerede hadde erfaring med å gjøre vedtak da reformen ble innført (Sogn og Fjordane). Det kan jo bekrefte det som ble nevnt ovenfor, at saksbehandlingen blir bedre etter hvert som en får mer erfaring og samtidig får opplæring. På den andre siden er det snakk om relativt små tall. Forskjellen mellom 1 av 38 saker i Sogn og Fjordane og 3 av 27 saker i Sør-Trøndelag kan således i noen grad bero på tilfeldigheter.

Det kan også være interessant å se på utviklingen i kvaliteten på saksbehandlingen i kommunene over tid i de fire fylkene. Særlig interessant er det da å se på utviklingen i det fylket som ”tjuvstartet” med reformen, Sogn og Fjordane, sammenlignet med utviklingen i de tre øvrige fylkene. Tabell 8 nedenfor

viser resultatene. I denne tabellen har vi tatt vekk sakene om boplikt siden alle kommunene overtok disse som nevnt i 1998. Dette gjaldt 6 saker; 1 i Sør-Trøndelag i 2004 og 5 i Sogn og Fjordane (3 i 2004 og 2 i 2005). Betegnende nok ble det ikke i noen av bopliktklagesakene anført kritikk av saksbehandlingen.

Tabell 8 Andel saker med kritikk av saksbehandlingen i klagesaker etter konsesjonsloven (unntatt bopliktssaker), jordloven og skogbruksloven i Sør-Trøndelag, Vestfold og Troms og ”kontrollfylket” Sogn og Fjordane årene 2004-2006.

	2004	2005	2006
Antall klagesaker behandlet i Sør-Trøndelag, Vestfold og Troms	18	45	27
Herav andel saker med kritikk av saksbehandlingen (%)	16,7 %	6,7 %	3,7 %
Antall klagesaker behandlet i Sogn og Fjordane	18	13	2
Herav andel saker med kritikk av saksbehandlingen (%)	0,0 %	7,7 %	0,0 %

Som vi ser har kommunene i Sogn og Fjordane hatt en lav andel kritikk av saksbehandlingen i hele perioden. 7,7 % andel kritikk i 2005 (tilsvarte en sak) kan bero på en tilfeldighet siden antallet klagesaker i dette ene fylket ikke er så mange og det er stor variasjon (bare 2 saker i 2006, mot f.eks. 18 i 2004). Kommunene i de tre øvrige fylkene hadde en noe høyere andel saksbehandlingskritikk det første året. Andelen falt ganske mye andre året og var i 2006 på nivå med ”kontrollfylket.” Antallet saker i det enkelte år i det enkelte fylke er noe lavt, og en skal derfor være forsiktig med å påstå at andelen fra år 2006 vil fortsette i årene fremover eller at bildet er det samme i øvrige kommuner i landet. Likevel er det fristende på bakgrunn av disse tallene å sette frem en teori om læring, siden reduksjonen i andel kritikkverdig saksbehandling faller jevnt over de tre årene, ikke bare i ett, men to av de tre prøv fylkene, mens andelen har vært lav i hele perioden i kommunene i det fylket som hadde erfaring med å gjøre vedtak da reformen ble innført.

Vi kan også se på hvordan sakene og kritikken av saksbehandlingen fordeler seg innenfor de aktuelle lovene. Vi skal her merke oss at antallet saker i alt da blir større fordi i 8 av sakene var ikke bare en, men to lover involvert.

Konsesjonsloven

Tabell 9 under viser hvordan klagesakene på konsesjon fordeler seg.

Tabell 9 Klagesaker etter konsesjonsloven i Sør-Trøndelag, Vestfold, Troms og Sogn og Fjordane i årene 2004-2006 og andel kritikk av saksbehandlingen.

	2004	2005	2006	<i>Totalt</i>
Antall klagesaker behandlet	12	15	7	34
Av disse kritikk av saksbehandlingen	1	2	0	3
Andel saker med kritikk av saksbehandlingen (%)	8,3 %	13,3 %	0 %	8,8 %

Flertallet av sakene gjaldt avslag på konsesjon. De andre sakene gjaldt avslag på søknad om fritak fra boplikt, konsesjonspris og andre konsesjonsbetingelser. Vi legger merke til at andelen saker med kritikk av saksbehandlingen er noe høyere (8,8 %) enn gjennomsnittet for sakene (6,2 %), jfr. tabell 7.

Tabell 10 under viser hvordan konsesjonsklagesakene fordeler seg på fylker.

Tabell 10 Klagesaker etter konsesjonsloven i 2004-2006 i h.h.v. Sør-Trøndelag, Vestfold, Troms og Sogn og Fjordane og andel kritikk av saksbehandlingen.

	Sør-Trøndelag	Vestfold	Troms	Sogn og Fjordane	<i>Totalt</i>
Antall klagesaker behandlet	11	4	6	13	34
Av disse kritikk av saksbehandlingen	1	0	1	1	3
Andel saker med kritikk av saksbehandlingen (%)	9,1 %	0 %	16,7 %	7,7 %	8,8 %

Vi ser at det også her er svært skjev fordeling mellom fylkene når det gjelder kritikk av saksbehandlingen. I Vestfold var det ingen kritikk av saksbehandlingen, mens det i Troms ble gitt kritikk i nærmere 17 % av sakene. På den andre siden er

antallet saker så lavt i de enkelte fylker at andelene kan bero på tilfeldigheter. Våre data (ikke vist i tabellen) viser også noe geografisk skjevfordeling på den måten at i to av fylkene (Sør-Trøndelag og Troms) står noen få kommuner bak klagesakene, mens antallet klager i de to andre fylkene er fordelt på flere kommuner. Hva dette skyldes er ikke godt å si og det behøver ikke å være interessant i forhold til spørsmålet om rettssikkerhet.

Jordloven

Tabell 11 viser utfallet i klagesakene etter jordloven. De aller fleste sakene dreide seg her om deling eller fradeling. Et fåtall dreide seg om omdisponering. En sak gjaldt nydyrking.

Tabell 11 Klagesaker etter jordloven i Sør-Trøndelag, Vestfold, Troms og Sogn og Fjordane i årene 2004-2006 og andel kritikk av saksbehandlingen.

	2004	2005	2006	<i>Totalt</i>
Antall klagesaker behandlet	26	44	23	93
Av disse kritikk av saksbehandlingen	2	1	1	4
Andel saker med kritikk av saksbehandlingen (%)	7,7 %	2,3 %	4,3 %	4,3 %

Andelen klager på saksbehandlingen i jordlovsaker er mindre enn for konsesjonssakene og (som vi skal se) skogbrukslovsakene. Hva dette skyldes er ikke godt å si, men det er et faktum at kommunene jevnt over behandler flere jordlovsaker. Vi må dermed tro at de blir bedre trent i å behandle slike saker. Det kan også være at konsesjonslovsakene er mer kompliserte enn jordlovsakene og ofte involverer flere parter.

Vi kan også se hvordan jordlovsakene fordelte seg på fylker.

Tabell 12 Klagesaker etter jordloven i 2004-2006 i h.h.v. Sør-Trøndelag, Vestfold, Troms og Sogn og Fjordane og andel kritikk av saksbehandlingen.

	Sør-Trøndelag	Vestfold	Troms	Sogn og Fjordane	Totalt
Antall klagesaker behandlet	16	19	35	23	93
Av disse kritikk av saksbehandlingen	2	2	0	0	4
Andel saker med kritikk av saksbehandlingen (%)	12,5 %	10,5 %	0 %	0 %	4,3 %

Også her er det stor variasjon mellom fylkene. I to av fylkene får kommunene ingen kritikk for saksbehandlingen i jordlovsaker, mens i de to andre fylkene gir klagesaksbehandler kritikk av saksbehandlingen, h.h.v. i 10,5 og 12,5 % av sakene.

Skogbruksloven

10 av klagesakene gjaldt skogbruksloven. I 5 av dem var også en av de øvrige lovene involvert. 5 av sakene gjaldt skogsvei, 3 gjaldt deling og 1 gjaldt omdisponering (nydyrking). Sør-Trøndelag hadde ingen klagesaker etter skogbruksloven i den aktuelle perioden. Tabell 13 under viser fordelingen av sakene etter år.

Tabell 13 Klagesaker etter skogbruksloven i Sør-Trøndelag, Vestfold, Troms og Sogn og Fjordane i årene 2004-2006 og andel kritikk av saksbehandlingen.

	2004	2005	2006	Totalt
Antall klagesaker behandlet	6	3	1	10
Av disse kritikk av saksbehandlingen	0	1	0	1
Andel saker med kritikk av saksbehandlingen (%)	0 %	33,3 %	0 %	10 %

Det lave antallet saker etter denne loven gjør det litt usikkert å jevnføre med de andre lovene når det gjelder andel saksbehandlingskritikk. Som vi ser er det bare en sak hvor det ble gitt slik kritikk, noe som tilsvarer 10 %, d.v.s. litt høyere enn for de andre to lovene. Men forskjellen er ikke dramatisk stor, slik at vi kan ikke si at

skogbruksloven skiller seg ut med mye saksbehandlingsfeil. Tabell 14 under viser klagesaker etter skogbruksloven etter fylke.

Tabell 14 Klagesaker etter skogbruksloven i 2004-2006 i h.h.v. Sør-Trøndelag, Vestfold, Troms og Sogn og Fjordane og andel kritikk av saksbehandlingen.

	Sør-Trøndelag	Vestfold	Troms	Sogn og Fjordane	<i>Totalt</i>
Antall klagesaker behandlet	0	1	4	5	10
Av disse kritikk av saksbehandlingen	0	0	1	0	1
Andel saker med kritikk av saksbehandlingen (%)	0 %	0 %	25 %	0 %	10 %

Skjevfordelingen mellom fylker m.h.t. andel saksbehandlingsfeil må i dette tilfelle tones ned da det er få saker totalt og bare en hvor det er gitt slik kritikk.

Konklusjon

Basert på en gjennomgang av saksframlegg i klagesaker etter jordloven, konsesjonsloven og skogbruksloven i fire utvalgte fylker må vi kunne si at kommunenes behandling av slike saker jevnt over er tilfredsstillende. Det kan også se ut som saksbehandlingen har bedret seg fra reformen ble innført i 2004 og fram til det tidspunkt datainnsamlingen ble avsluttet (oktober 2006). Det er en viss variasjon mellom fylkene når det gjelder andel av saker hvor det gis kritikk av saksbehandlingen. Det er ikke godt å si om dette skyldes faktisk dårligere saksbehandling i kommunene i disse fylkene eller om det skyldes at klagesaksbehandler i disse fylkene er "strengere" enn i de andre fylkene. På den andre siden skal vi være forsiktige med å generalisere svært sterkt (til andre fylker og med hensyn til fremtiden) siden antall saker per år i hvert fylke ikke er så stort.

Synspunkter fra informanter

Informant tilknyttet Den Norske Advokatforening

Informanten⁹ med tilknytning til Advokatforeningen og samtidig en advokat som selv behandler landbrukssaker, har ikke merket noen forskjell i kvaliteten på saksbehandlingen i landbrukssaker etter reformen. Vedkommendes personlige mening er at det er noen ”sperrer i forvaltningen” bl.a. når det gjelder praktiseringen av prisregulering i konsesjonssaker. Men dette har med rammene for skjønn og utøvelse av dette å gjøre og ikke saksbehandlingen. Prisreguleringen f. eks. håndheves mindre strengt nå enn før 2004. Imidlertid skyldes ikke dette at kommunene har overtatt beslutningsmyndigheten, men det faktum at selve konsesjonsloven (regelen) har blitt endret (ny lov i 2003) og det har kommet nye signaler og retningslinjer fra sentrale myndigheter.

Informanten har også merket seg at det er en god del oppslag i pressen hvor folk setter frem beskyldninger og klager på behandlingen i bl.a. jordlovsaker. Slike beskyldninger og klager mener han ikke kan brukes som ”bevis” angående kvaliteten på saksbehandlingen. På spørsmål om det kan være mangler ved saksbehandlingen i saker hvor sakshaver får medhold og saken derfor ikke blir påklaget, svarer informanten at vedkommende i sin lange karriere aldri har kommet over korrupsjon i saker som angår landbruk. Derimot er det et faktum at hvis det er ønske om å ”kjøre saker veldig langt,” vil dette koste penger og dermed være vanskelig å oppnå for ressursvake personer. Men selve reformen har ikke endret eller eliminert gapet mellom ressurssterke og ressursvake sine muligheter.

For øvrig har informanten aldri hatt innvendinger mot selve saksbehandlingen i landbrukssaker vedkommende har behandlet. Likevel er han ikke helt tilfreds. Saksfremstillingen i landbrukssaker er ”tung”: ”Det skrives for mye.” Formuleringer gjentas og teksten blir mindre leservennlig og tilgjengelig enn den kunne ha vært, særlig for folk som ikke er jurister. Informanten er tilbøyelig til å se dette som et rettssikkerhetsproblem og har ideer til hvordan saksfremstillingen kunne bli bedre.

⁹ Telefonintervju 3. november 2006.

Informant tilknyttet Norges Bondelag

Informanten¹⁰ i Norges Bondelag opplyser at denne organisasjonen var tilhengere av å delegere vedtaksmyndighet i de aktuelle lovene til kommunene som en prøveordning da Landbruksdepartementet satte i gang dette i 1999. Som vi har sett var Sogn og Fjordane ett av fire fylker i denne prøveordningen. Bondelaget har ikke fått inn noen klager på saksbehandlingen etter de tre lovene etter 2004. Informanten ser ikke bort fra at organisasjonen ville ha fått inn slike klager hvis det hadde vært mye å utsette på saksbehandlingen i kommunene. Imidlertid finner vedkommende det vanskelig å uttale seg sikkert om tilstanden m.h.t. rettssikkerhet etter reformen. Organisasjonen har ikke noe erfaringsmateriale eller gjort noe systematisk datainnsamling for å klarlegge forholdet. Angående rettssikkerhet prinsipielt mener informanten at det er viktig at lovens bestemmelser følges (jf. begrepet regelbinding) og at det er klageadgang. Selv om vedtaksmyndigheten er flyttet "ett hakk ned", betrakter Bondelaget klageadgangen etter reformen som like god som før reformen. Det at en kan sende saker til Sivilombudsmannen, "Stortingets forlengede arm", oppfattes som meget vesentlig. Det som *kan* være en rettssikkerhetsmessig risiko ved myndighetsoverføringen er at kommunene er små og "gjennomsiktige" og at det kan være bindinger som kan påvirke utfallet i saker. Imidlertid, det faktum at det er ankemuligheter reduserer dette problemet. En annen sak er at statens forkjøpsrett til jord ble tatt vekk i 2001. Slike saker kunne ha vært kinkige for kommunene å behandle, og en skal ikke se bort fra at hvis disse hadde blitt kommunalisert, ville andelen klager på saksbehandlingen vært høyere.

Konklusjon

Rettssikkerheten på landbruksområdet er bra ivaretatt to år etter myndighetsoverføringen til kommunene i 2004. Også før reformen var rettssikkerheten på landbruksområdet godt ivaretatt. Vår undersøkelse av alle klagesaker i tre fylker i årene 2004, 2005 og 2006 tyder dog på at kvaliteten på saksbehandlingen sank noe det første året, men at den bedret seg i år 2. I år 3 var kvaliteten like god som i et av fylkene som fem år før den nasjonale reformen fikk overført beslutningsmyndighet som en prøveordning. Vi skal imidlertid huske på at

¹⁰ Telefonintervju 31. oktober 2006.

antall saker i det enkelte fylke det enkelte år ikke er svært stort, og en kan ikke utelukke at forskjeller mellom år og mellom fylker skyldes har tilfeldige årsaker.

Det store flertallet av klagesaker gjelder kommunens utøvelse av skjønn innenfor rammer som lovene setter. Dette kan tyde på at det er en læringseffekt til stede og at en skal være forsiktig med å foreta konklusjoner knyttet til en reforms betydning før det er gått en tid (noen år). Læringen angående saksbehandling kan skyldes at fagpersonell i kommunene har gjort egne erfaringer med det å ha ansvar for å behandle sakene. I tillegg har læringen trolig sammenheng med kontakt med og opplæring fra fagmyndigheter sin side, f.eks. Fylkesmannens landbruksavdeling. Flere kommuner har også blitt flinkere til å bruke kompetanse på tvers av kommunegrensene, d.v.s. bytte og leie inn saksbehandlingskompetanse fra kommuner med mye praksis på spesielle saker.

Det er også viktig å understreke at det at en har et system med anledning til overprøving, gir mulighet for flere organer til å behandle en sak og dermed økt sjansje både for at saksbehandlingsfeil blir oppdaget og at hele systemet kan lære av det. I tillegg bidrar overprøvingsmuligheten i seg selv selvsagt til rettssikkerhet. Eksempler på kritikk av saksbehandlingen var manglende begrunnelse for vedtak, uklart formulert vedtak og utsettelse av vedtak selv om saken var tilstrekkelig belyst.

En gjennomgang av Sivilombudsmannen sin behandling av klagesaker viser at han i årene 2004 og 2005 ikke rettet kritikk angående saksbehandlingen i noen landbrukssak, verken der kommunen hadde vært førsteinstans (bo- og drivepliktsaker) eller der fylkeslandbruksstyret hadde vært førsteinstans (delingssaker og konsesjonssaker). Til sammenligning var andelen klagesaker generelt hvor Sivilombudsmannen ga kritikk av saksbehandlingen 3-4 % i årene 2004 og 2005. I tillegg kom saker som ble ordnet hvor det i noen tilfeller var kritikk av saksbehandlingen. Slik sett var den totale andelen kritikk av saksbehandlingen i 2004 13,1 %. Denne andelen kan sammenlignes med andelen kritikk av saksbehandlingen i landbrukssaker i de fire undersøkte fylkene to år etter reformen (2006) som var 3-4 %, altså betydelig lavere.

Disse funnene fra undersøkelsen av klagesaker stemmer godt overens med informantenes erfaringer. Ingen av dem har merket noen forskjell i kvaliteten på behandling av landbrukssaker etter reformen eller mottatt noen klager på

saksbehandlingen etter 1.1.2004. Begge legger vekt på klageadgangens betydning for rettssikkerheten, og begge mener at klageadgangen er like god etter reformen som den var før reformen. Et annet moment er om det kan være mangler på behandlingen i saker hvor det ikke er klaget. Vår undersøkelse i utvalgte fylker og hos Sivilombudsmannen fanger ikke opp dette. Den ene av informantene med lang erfaring fra behandling av landbrukssaker opplyser imidlertid at vedkommende aldri har kommet over korrupsjon i landbrukssaker.

Personer med ressurser vil bestandig ha bedre muligheter til å drive saker enn ressurssvake personer. Dette er et forhold som reformen ikke har endret på og ikke kunne endre på. Hvis en skulle vurdere et tiltak for (ytterligere) forbedring av rettssikkerheten på landbruksområdet, kunne det være å gjøre saksfremstillingen i landbrukssaker noe mer lesevennlig.

Referanser

Eckhoff, T. og E. Smith (2006): *Forvaltningsrett. 8. utgave.* Oslo: Universitetsforlaget.

Forbord, M., F. E. Holm og T. Meistad (2005): *Hvordan arbeider kommunene i forhold til landbruk? Noen resultater og inntrykk på bakgrunn av kommunereformen i landbruket. Rapport 7/05.* Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning.

fv1. (1967): *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).*

Landbruksdepartementet (2003a): "Kommunesatsing på landbruksområdet (brosjyre)." fra <http://odin.dep.no/lmd/html/kommunesatsing/index.html>.

Landbruksdepartementet (2003b): *Landbruksdepartementets prosjekt for kommunerettet satsing på landbruksområdet. Rapport for delprosjektet desentralisering av juridiske virkemidler. 31. oktober.*

Landbruksdepartementet (2004): *Kommunesatsing på landbruksområdet. Brev fra statsråd Sponheim til ordførerne i kommunene 26.01.04.*

Lilleholt, K., Ed. (1998): *Knophs oversikt over Norges rett. 11. Utgave.* Oslo: Universitetsforlaget.

Sivilombudsmannen (2005): *Årsmelding for 2004.* Oslo.

Sivilombudsmannen (2006): *Årsmelding for 2005.* Oslo.

St.meld. nr. 19 (1999-2000): *Om norsk landbruk og matproduksjon.* Landbruksdepartementet.

Stortingsmelding nr. 19 (2001-2002): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå.* Oslo, Kommunal- og regionaldepartementet.

Vedlegg: Koding

Oversikt over tilfeller kodet som mangel ved saksbehandlingen, samt tilfeller som ikke er kodet som mangel ved saksbehandlingen

Forhold beskrevet i framlegg i klagesak vurdert som mangel ved saksbehandlingen	Antall tilfeller i de fire fylkene 2004-2006 (8 klagesaker, 9 forekomster)
Kommunens avslagsvedtak mangler begrunnelse	2
Kommunen har ikke foretatt en konkret vurdering av om ervervet (av en landbrukseiendom) er i tråd med (konsesjons)loven, d.v.s. er mangel ved begrunnelsen	1
Kommunen har ikke foretatt en vurdering ut fra Jordloven og det endelige resultat som rasjonaliseringstiltaket vil føre til, d.v.s. mangel ved begrunnelsen.	1
Uklart formulert vedtak. Er mangel ved begrunnelsen og dermed saksbehandlingsfeil.	2
Innholdet i klagen ikke referert. Dvs. saken er ikke godt nok opplyst.	1
Kommunen har utsatt å gjøre vedtak selv om saken er tilstrekkelig opplyst	1
FM påpeker feil i kommunens saksbehandling.	1
Tilfeller ikke rubrisert som mangler ved saksbehandlingen	
Manglende befarings. Dette kan føre til mangelfull opplysning av saken, men klageinstans kan rette opp dette. Mest riktig å ikke se dette som saksbehandlingsfeil.	
Utdatert rundskriv lagt til grunn. Kan gi rettsanvendelsesfeil, men er ikke feil ved saksbehandlingen.	
Kommunens vedtak er begrunnet, men ikke riktig begrunnet. (Imidlertid hvis det er snakk om utenforliggende hensyn her, er det <i>myndighetsoverskridelse</i> og dermed mangelfull rettssikkerhet av den grunn, men dette er vanskelig å oppdage med vår metode.)	
Sak om nydyrking behandlet etter feil lov. Kommunen burde trekke inn regelverk om vassforsyning.	Gjelder rettsanvendelsen, er ikke saksbehandlingsfeil.
Feil vurdering av om eiendommen er omfatta av reglene om bo- og driveplikt i konsesjonsloven	”
Kommunen har gjort feil vurdering av hva som skal regnes som landbrukseiendom	”
Kommunen har gjort feil vurdering av hvem som er rettmessig klager i saken.	”
Kommunen har ikke vurdert saken riktig i.f.t. (den aktuelle) loven	”
Kommunens tolkning av vilkåret for deling i en delingssak er for snever	”