

Vurdering af forvaltningsmodeller for nationalparker.

Skov- og Naturstyrelsen har anmodet mig om en juridisk vurdering af, hvilke opgaver, herunder myndighedsopgaver, der i en kommende lovgivning om nationalparker vil kunne overdrages en nationalparkmyndighed under forskellige forvaltningsmodeller. Der ønskes en vurdering af, om der vil være ”forvaltningsretlige eller retssikkerhedsmæssige betænkeligheder” ved, at forskellige nationalparkmyndigheder får til opgave at administrere de beføjelser, som der kan være tale om henlægge til sådanne myndigheder, jf. notat af 7. november 2005 fra Den Nationale Følgegruppe.¹

I det følgende redegør jeg indledningsvis for de forvaltningspolitiske hensyn, som forekommer mig at være af særlig relevans i forbindelse med tilrettelæggelsen af denne nationalpark-administration (1). Dernæst omtales de organisatoriske rammer, der må tages hensyn til (2). Jeg sammenfatter de opgaver og beføjelser, som notatets bilag opregner (3), og ser herefter, på hvordan de forskellige forvaltningsmodeller kan vurderes (4). Afsluttende peges på spørgsmål, som i særlig grad fortjener overvejelse under de videre drøftelser (5).

1. Repræsentationshensyn

Tilrettelæggelsen af organisationen af nationalparkernes administration må for det første tage hensyn til, at der sikres en tilfredsstillende repræsentation af de interesser, værdier og grupper, som er involveret i eller berøres af projektet.

(1.1) Statslig (central-politisk) indsigt og kontrol: Et hensyn at tage i betragtning er, i hvilket omfang og hvordan man vil sikre, at der ved organisationen af nationalpark-administrationen inddrages en statslig indsigt og kontrol. En maksimal sikring af dette hensyn er at lade administrationen ledes af eller udpeges af statslige instanser, der dermed sikres indblik i, hvorledes administrationen og udviklingen inden for vedkommende nationalpark sker, og som dermed også får mulighed for at kontrollere denne udvikling. En anden mulighed er at særlige beslutninger, f.eks. langsigtede forvaltningsplaner, indsendes til en central statslig myndighed med henblik på godkendelse.

(1.2) Statslige myndigheder af overvejende administrativ og videnskabelig karakter: En anden type af statslig indsigt og kontrol ytrer sig gennem statslige myndigheder, hvis kvalifikationer er overvejende *administrative* eller *videnskabelige*. Selvom sådanne instanser kan være indordnet i et statsligt hierarkisk system, kan deres deltagelse i en administrativ funktion i højere grad være domineret af deres administrative indsigt og erfaring eller af deres videnskabelige, f.eks. biologiske eller landbrugsfaglige indsigt. En repræsentation af sådanne synspunkter kan overvejes ved siden af den førnævnte statslige politisk styrede indsigt og kontrol.

(1.3) Kommunalpolitisk indsigt og kontrol: Nationalpark-administrationen kan indlejres i den kommunalpolitiske tradition for kommunal selvstændighed. Men det er

¹ Et udkast til denne redegørelse har været drøftet ved et møde i Skov- og Naturstyrelsen den 21. december 2005. Ansvar for dens indhold er selvsagt kun mit.

jo et åbent spørgsmål, hvordan denne position skal repræsenteres i administrationen og dens ledelse. Er den kommunalpolitiske deltagelse af en sådan karakter, at den bør være enerådende, således at nationalpark-administrationen ses om et udslag af kommunalt selvstyre, omend ofte med flere samvirkende kommuner som grundlag, eller kan kommunal repræsentation fungere i samarbejde med andre interesser og organisationer? Hvis man betoner den kommunale repræsentation, er det et spørgsmål, om det er hensigtsmæssigt at adskille denne fra den statslige, således at en kommunalpolitisk domineret nationalpark-administration placerer den statslige indsigt og kontrol som noget *eksternt*, som eventuelt skal godkende særlige beslutninger, men som ikke indgår i den daglige ledelse af parken.

(1.4) Særlige lokale grupper, bestemt af erhverv, fritid, undervisning m.v.:

Nationalparkernes formål tager jo sigte på mange hensyn, og derfor er der også særlige grupper med særlige interesser, der kan være interesserede i nationalpark - administrationen, og som ikke ser deres interesser varetaget (tilstrækkeligt) gennem den almindelige statslige eller kommunalpolitiske kontrol. Det må derfor overvejes, om og i givet fald hvordan sådanne særlige grupper eller interesser kan repræsenteres.

(1.5) Funktionel repræsentation: Organisationer af lokale og bredere befolkningsgrupper, f.eks. landbrug, skovbrug, andre erhverv, samt natur, rekreation m.v., udgør en anden type af gruppering, som ikke behøver at være lokal, men som er speciel i forhold til den almindelige politiske ledelse. Også organisationer af denne karakter kan tænkes interesseret i, at opnå en eller anden form for deltagelse i nationalpark-administrationen.

(1.6) Private virksomheder og interesser: Private interesser, som ikke er dækket ind af nogen af de førnævnte repræsentationer og organisationer, kan eventuelt være interesseret i en særlig position, f.eks. en større erhvervsvirksomhed hvis interesse i nationalparkprojektet har en særlig stærk interesse, f.eks. på grund af de ansattes interesser, virksomhedens miljømæssige betydning for nationalparken, muligheder for samarbejde mellem park og privat, osv. I en mere fleksibel nationalpark-administration bør også sådanne særlige interesser kunne opnå en repræsentation.

2. Organisatoriske rammer

En anden gruppe af synspunkter af betydning for tilrettelæggelsen af en nationalpark-administration er *organisatoriske* rammer for tilrettelæggelsen.

(2.1) Sikringen af overholdelse af nationale og EU-retlige krav: Det er naturligvis en betingelse for nationalpark-administrationen, at der er tilstrækkelig sikkerhed for, at internationale, nationale og EU-retlige reguleringer respekteres. Dette krav indebærer imidlertid *ikke*, at nationalpark-administrationen *skal* være et led i et direkte statsligt hierarki eller underlagt en bestemt kommunal myndighed. Også eksistensen af uafhængige institutioner er forenelig med, at Danmark har påtaget sig EU-retlige eller internationale krav. Kommuner er f.eks. uafhængige af staten, men der kan godt tillægges kommunerne beføjelser, hvis udøvelse kan være i overensstemmelse med eller i strid med internationale og EU-retlige forpligtelser. Kommunens handling henregnes

til staten, og staten kan ifalde ansvar.² Også selvstændige universiteter må f.eks. i deres undervisningsregulering ses som virksomhed der kan henregnes til staten, og det selvom ingen minister har nogen direkte og gældende beføjelse til at gribe ind i bestemte undervisningsforløb (f.eks. diskriminerende forelæsninger).

Den statslige forpligtelse i forhold til international ret og EU indebærer derfor, at staten må sikre sig at der er etableret kontrolmekanismer der kan sættes i gang, såfremt en uafhængig eller delvist uafhængig institution ikke tager eksterne forpligtelser tilstrækkeligt alvorligt, eller i hvert fald at sådanne kontrolmekanismer kan etableres, så snart behovet viser sig. Hvordan dette nærmere kan eller skal ske, er det ikke nødvendigt at belyse udtømmende her. I de fleste tilfælde, og det vil også gælde en nationalparkmyndighed, vil den uafhængige uinstitution eller myndighed være afhængig af løbende statslige bevillinger, og dermed har den statslige myndighed en direkte og effektiv kontrol. Jeg mener derfor ikke at der af dette hensyn kan afledes særlige bindinger med hensyn til den organisatoriske tilrettelæggelse af nationalpark-administrationen.

(2.2) Udskillelse af kommerciel virksomhed: Snarere er der grund til at overveje, om der i en nationalpark-administration indgår særlige kommercielle funktioner, og hvis dette er tilfældet, sørge for at disse funktioner får en særlig organisation. Da dette punkt er af speciel karakter, går jeg ikke nærmere ind på det.

(2.3) Koordination med det øvrige myndighedssystem: Tilrettelæggelsen af nationalparkernes administration må naturligvis ske således, at administrationen koordineres med de øvrige, bestående myndighedssystemer. Nationalpark-administrationen må tilpasses den kommune strukturreform, og den må udformes på en sådan måde, at den (i en eller anden form) kan fungere i samarbejde med den statslige og kommunale myndighedsorganisation i øvrigt.

(2.4) Subsidiaritet: Et grundsynspunkt for fordelingen af beføjelserne inden for en nationalpark-administration, der jo kan omfatte et ganske betydeligt territorielt område, må være, at beslutninger omkring nationalparken lægges så nært som muligt på (alle) de berørte. Beslutninger eller administration, der vedrører et snævert afgrænset område, bør så vidt muligt lægges lokalt, mens beslutninger af almen interesse, må lægges centralt inden for nationalparkens administration. Dette taler således for en vis geografisk underinddeling af nationalpark-administrationen med etablering af særlige lokale grupperinger.

(2.5) Koordination af interne organer: Det må være ønskeligt, at nationalpark-administrationen tilrettelægges på en sådan måde, at de flere organer, som udgør den samlede nationalpark-administration, kan se deres funktioner koordineret på en sådan måde, at nationalpark-administrationen udadtil optræder som en enhed. Det må i hvert fald antages, at den mulighed, at forskellige organer inden for administrationen tilkendegiver forskellige positioner udadtil, kan afskæres, medmindre der er særligt gode argumenter for 'diversitet'. I så fald må nationalpark-administrationen etableres med en relativt stram hierarkisk organisation. Dette udelukker naturligvis ikke, at der, som nævnt, kan være beslutninger i administrationen, hvis gyldighed eller opretholdelse forudsætter en ekstern, f.eks. statslig, godkendelse. Med det her behandlede hensyn

² Ole Spiermann, *Moderne Folkeret*, 2004 s. 489f.

sikrer man, at nationalpark-administrationen tilvejebringer en entydig udmelding af sin opfattelse af plan og administration til omgivelserne.

(2.6) Finansielle hensyn: Det må afklares, hvordan bevillinger til nationalparkens administration tilvejebringes, hvordan bevillinger inden for administrationen besluttes, og hvordan revisionen sker. I denne forbindelse er spørgsmålet i hvilket omfang der kan ske en overladelse af bevillingsbeføjelser til lokale myndigheder, evt. også private beslutningstagere. Grundlovens bevillingsregler sætter ikke nogen grænse for, hvad det med udtrykkelig lovhjemmel kan overlades til private at administrere økonomisk. Men lovhjemmel er nødvendig.³

(2.7) Privat og statslig ejendom: Nationalpark-administrationens beføjelser må sammenholdes med det forhold, at administrationen angår ejendom, der kan være statslig eller privat. De planmæssige eller konkrete beslutninger, der træffes vedrørende ejendommen må således enten ligge inden for rammer, som den almindelige offentligretlig beslutningsfrihed muliggør, eller der må sikres et særligt grundlag for, at mere indgribende beslutninger kan træffes. Rækkevidden af dette problem hænger sammen med, hvilke beføjelser der tillægges nationalparkmyndigheden.

Privat ejendom er beskyttet af grundlovens § 73. Også kommunal ejendom er beskyttet mod statslig tilegnelse. Er nationalparkmyndigheden kommunal, er også statsejet ejendom beskyttet i forhold til nationalparkmyndighedens beslutninger.⁴ Dette kan f.eks. have betydning, hvis nationalparkmyndigheden ønsker ejendom overført fra statsligt til regi til parkmyndigheden, hvilket uden aftale da kun kan ske ved ekspropriation.

Ekspropriationsbeføjelsen er offentligretlig. Den tilkommer offentlige – statslige eller kommunale - myndigheder inden for den hjemmel, som loven udstikker. Ekspropriationsbeføjelsen kan tillægges en statslig eller kommunal eller anden offentlig myndighed. Offentlige myndigheder kan ekspropriere til fordel for private interesser (der i denne sammenhæng forudsættes at kunne betegnes 'almenvellet'),⁵ men jeg er ikke bekendt med tilfælde hvor kompetencen er tillagt private, og selvom spørgsmålet så vidt ses ikke har været drøftet i den juridiske litteratur, er jeg tilbøjelig til at anse det for udelukket at ekspropriationsbeføjelse overlades til private. En statslig ekspropriationsbeføjelse kan delegeres (overlades) til kommunale myndigheder, men det kræver udtrykkelig hjemmel i loven.⁶

3. Opgaver og beføjelser

Nationalparkmyndighedens opgaver og beføjelser kan beskrives på forskellig måde. Notatet af 7. november 2005 giver i bilaget en oversigt. Her sammenfatter jeg dem i følgende grupper:

³ Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 2002 s. 145f.

⁴ Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret bd. 3, 2003, s. 191.

⁵ 'Overførelse af Ejendomsret til en Privatmand kan efter Omstændighederne være begrundet ved Almenvellet ...', Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954 s. 751, jf. Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret, bd. 3, 2003 s. 207.

⁶ Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret, bd. 1, 2001, s. 354.

(3.1) Planlægning: Tilvejebringelse af en forvaltningsplan for en given periode som lægger rammen for hele nationalparkens udvikling og administration inden for den anførte periode.

(3.2) Praktisk forvaltning af plan og andet grundlag for nationalparkens virke. Dette sigter til myndighedsudøvelse og daglig administration af nationalparken.

(3.3) Samarbejde med og kontrol af andre myndigheder. I denne forbindelse er en særlig opgave samarbejde med organisationer, private og myndigheder.

4. Vurdering af modeller

På baggrund af denne oversigt af forskellige repræsentationshensyn og min sammenfattende skematisering af de relevante opgaver skal jeg i det følgende se på, hvorledes de forskellige drøftede modeller for forvaltning af en nationalpark kommer til at se ud. Jeg følger den systematik, som er givet i notatet af 7. november 2005 (hvor også betegnelserne A1, A2, B osv. er anvendt).

(4.1 / A1) En bestyrelse med flertal af statslige og kommunalt udpegede medlemmer og et mindretal af medlemmer, der repræsenterer forskellige interesseorganisationer og andre medlemmer, der repræsenterer lokalbefolkningen.

Med denne model gives ledelsen til en sammenstilling af statslige og kommunale repræsentationer. Hvis ledelsesopgaven ses primært som etablering af et projekt, som har statslig og bred kommunal opbakning, men som kan støde på tekniske eller lokalpolitiske modsynspunkter, er dette jo en velegnet model. Andre interesser er repræsenterede, men kun som et mindretal, og det vil således ikke kunne blokere for en effektiv administration.

Modellen vil give en praktisk ramme for samarbejde med andre myndigheder, og organisationen vil give en betydelig styrke med hensyn til samarbejdet med private virksomheder m.v.

Den mere jordnære og praktiske forvaltning kan eventuelt delegeres til lokale underadministrative enheder, som er under kontrol af den samlede bestyrelse.

En ulempe ved modellen er, at den giver den lokale interesse i projektet en svag position.

En anden ulempe er, at i tilfælde af uenighed mellem på den ene side den statslige repræsentation, på den anden side den eller de kommunalpolitiske synspunkter (således som flertallet blandt disse fortolker dette), vil konflikten blive en intern konflikt i bestyrelsen. Hvordan udfaldet bliver, kommer jo så til at bero på fordelingen af bestyrelsesposterne mellem de to (eller flere) sider. Men det er ikke altid hensigtsmæssigt, at en sådan konflikt ikke får et mere åbent udtryk i en meningsudveksling mellem selvstændige enheder. Hvis man for at sikre en beslutningsdygtig bestyrelse tildeler den ene eller den anden gruppe en overvægt, f.eks. et statsligt flertal eller et kommunalt flertal, bliver mindretallet let gidsel for projekter, som man i anden sammenhæng modarbejder.

(4.2 / A2) Bestyrelse med statslig og kommunal repræsentation, men således at flertallet af bestyrelsens medlemmer repræsenterer organisationer og lokalbefolkning.

Denne model giver den før underrepræsenterede gruppe af organisationer og lokalbefolkning et *flertal*, som sikrer bestyrelsens overensstemmelse med lokale organisatoriske og befolkningspolitiske positioner.

En sådan bestyrelse har sin styrke i dens lokale forankring og dens tilknytning til organisationer med særligt engagement i nationalparksprojektet.

Modellen har imidlertid den afgørende ulempe, at den meget let kommer i et modsætningsforhold til statslige og kommunale positioner, hvor den kommer til at stå meget svagt, eftersom den jo politisk set ikke repræsenterer noget. Demokratiske set er det vel også utilfredsstillende, at et projekt af den størrelsesorden, der i hvert fald for nogle af parkernes vedkommende er tale om, ledes af en bestyrelse med et så svagt demokratisk mandat.

Dette kan uddybes således – idet jeg understreger at disse synspunkter ikke bygger på juridisk ekspertise, men en organisatorisk vurdering af den politiske situation: Hvor der skal træffes beslutninger af regulerende indhold eller foretages indgreb mod enkelte ejere eller interessenter, er det vigtigt, at beslutningstageren har en legitimitet, der går tilbage til en politisk forankring. Uden en sådan forankring vil myndigheden blive udsat for kritik, som kommunale og statslige politikere kan være fristet til at give opbakning, hvorved nationalparkadministrationen bliver underkendt politisk. Nationalparkadministrationen bliver dermed let en politisk set underordnet enhed, der i realiteten må administreres fra statslig og kommunal side.

(4.3 / B) Kommunalbestyrelsesvalgt nationalparkbestyrelse. Efter denne model er bestyrelsen for nationalparken sammensat af medlemmer af kommunalbestyrelserne for de berørte kommuner. Nationalparken bliver et særegent aspekt af den kommunale administration i den eller de kommuner, som den ligger i. Bestyrelsens styrke vil være, at den sammenfatter og giver et relevant gennemsnit af den kommunalpolitiske position i det pågældende område. Den vil også have den styrke, at (større) mindretal i de enkelte kommunalbestyrelser vil kunne få repræsentation. Den har således en god mulighed for at blive opfattet som demokratisk repræsentativ, om end naturligvis noget indirekte.

Det er en ulempe ved denne organisation, at der slet ikke er inddraget interesseorganisationer og lokalrepræsentation af befolkningen. Denne ulempe vil sikkert være mere mærkbar for de større nationalparker end for de mindre.

(4.4 / C) Kommunalbestyrelsen er nationalparkmyndighed.

Denne model har jo kun relevans for de parker, der kun ligger inden for en enkelt kommune. Under denne forudsætning er vurderingen den samme som anført under B.

(4.5 / D) Statslig styring.

Modellen for denne myndighed består af 1) et rådgivende organ sammensat af statslige og kommunale repræsentanter samt repræsentanter for interesseorganisationer og lokalbefolkning, 2) et ledelsesorgan med skovridere og borgmestre, 3) en lokal administration, tilknyttet i f.eks. det lokale statskovdistrikt. I tilfælde af uenighed mellem skovridere/borgmestre træffes afgørelse af Skov- og Naturstyrelsen/Miljøministeren, der godkender forvaltningsplanen.

Denne model giver således en temmelig stærk statslig indflydelse, og den lokale repræsentation er centraliseret hos skovridere/borgmestre. Der forudses således også konflikter mellem disse forskelligartede repræsentationer, som henskydes til statslig afgørelse.

Modellen kan være adækvat i tilfælde, hvor hovedparten af de beføjelser, som administrationen bygger på, er statslige. Men hvor den til grundliggende kompetence er rent eller i hovedsagen kommunal, må sammenstillingen af borgmestre/skovridere vurderes som en statsliggørelse af beslutningskompetencen. Om man vil gå den vej, er jo et politisk spørgsmål.

(4.5 / E) Nationalparkmyndigheden er her statslig, men der etableres et rådgivende organ sammensat som under A. Også denne model må som model D forudsætte, at de relevante kompetencer i forvejen i hovedsagen er statslige, men i denne model er der i modsætning til model D en klar statslig dominans. Nationalpark-administrationen bliver simpelthen en statslig forvaltning af en særlig struktur.

Lokalpolitiske interesser og organisationsinteresser kommer til orde gennem et rådgivende nationalparkråd.

En fordel ved denne struktur er, at den giver en klar placering af ansvaret. Og den giver samtidig en platform for lokale og organisationsmæssige interesser.

5. Afslutning

De forskellige nationalparker adskiller sig fra hinanden med hensyn til deres territoriale udstrækning (omfatter de en eller flere kommuner) og deres til grundliggende kompetencer (bygger de på statslig administration eller kommunal administration). Disse forskelle med hensyn til størrelse og retlig status gør det nærliggende at overveje forskelligartede modeller for administrationen af nationalparken. Det er således klart, at hvor den til grundliggende kompetence i hovedsagen er statslig, er det mest fremkommelige i første omgang at etablere en statslig domineret administration, hvor enten ministeriet eller en statslig repræsentation af ministeriet udgør det ledende organ og eventuelt den plangodkendende instans. Hvor på den anden side den til grundliggende kompetence er kommunal, må administrationen opbygges over kommunal repræsentation, og hvor området er større, eventuelt med repræsentation af lokalpolitiske eller særlige organisationer.

Et første spørgsmål der må tages stilling til, er derfor, om nationalpark-administrationen skal tilpasses *en enkelt model*, eller om de forskellige vilkår i de forskellige parker kan tale for, at der etableres forskellige modeller for de forskellige nationalparker. Variationen kan eventuelt begrænses til to modeller, således at der kan vælges mellem en henholdsvis overvejende kommunal og en overvejende statslig model.

Dette dilemma kan man eventuelt søge at komme uden om - som de modeller, der er omtalt ovenfor, jo også forsøger - ved at sammenstille kommunal og statslig repræsentation. En bestyrelse kan således sammensættes med repræsentation af såvel statslig som kommunal repræsentation. Dette kan jo også være sagligt indiceret i tilfælde, hvor den til grundlæggende administrationskompetence har en såvel statslig som kommunalretlig baggrund. Imidlertid må man, hvis man følger dette spor, være meget opmærksom på muligheden for konflikt mellem den statslige og den kommunale instans, således at styrelsesordningen indeholder svar, på hvorledes sådanne konflikter skal håndteres. Skal det bero på en afstemning i en bestyrelse, hvor jo i så fald antallet af repræsentanter for de forskellige positioner bliver afgørende? Eller skal en konflikt afgøres ministerielt, således at det altså er den statslige kompetence der tager overhånd?

I nogle af modellerne er nævnt et rådgivende nationalparkråd. En sådan instans kan vel tænkes ved såvel en statslig som en kommunal nationalparkmodel. Et råd kan repræsentere særlige foreninger, organisationer og snævert lokale interesser, såvel som private virksomheder af særlig interesse for nationalparken. Disse interesser finder et udtryk, som indgår i den administrative model, som i øvrigt er den gældende. En sådan repræsentation af disse "særlige" interesser er formentlig mere heldig end den mulighed, at der tildeles disse positioner en egentlig deltagelse i bestemmende bestyrelsesarbejde.

Det er forudsat, at nationalpark-projektet etableres på grundlag af en særlig lov herom. Som allerede anført må der i en sådan lov tages stilling til, om det ønskes at nationalparkmyndigheden skal tillægges en ekspropriationsbeføjelse. Loven må selvsagt indeholde de fornødne hjemmelsgrundlag for pålæg af restriktioner, og da dette som udgangspunkt kun er en opgave for offentlig myndighed, må der en særlig udtrykkelig bemyndigelse til, hvis det ønskes at også private (organisationer m.v.) ønskes udstyret med en sådan – begrænset – beføjelse. Indgår der et tilladelsessystem, må der være specifik lovhjemmel for at delegere opgaver til private.⁷ Også muligheden for overladelse af statslige beføjelser til kommunale kræver lovhjemmel.⁸ En lokal kompetence må være underlagt et statsligt tilsyn, hvis opgaver og kompetencer også må præciseres med hensyn til nødvendighed af tilladelse/godkendelse, mulighed for påbud, og gennemtvingelse m.v. Det er nærliggende at se reguleringen i to niveauer med en statslig regulering der lægger rammerne, i begyndelsen måske ikke fuldt tilendebragte, mens implementeringen sker på lavere niveau i en af de drøftede former, med lokalt ansvar for gennemførelsen. Uanset om opgaverne placeres som statslige, kommunale eller private, kræves sagkundskab og en vis robusthed.

Henrik Zahle, professor, dr.jur.
Det Juridiske Fakultet
Københavns Universitet

henrik.zahle@jur.ku.dk

⁷ Se note 2.

⁸ Bent Christensen, Forvaltningsret, 1997 s. 297f.