

[Forside](#) / [Uttalelser](#)

/ Avgjørelse om inndragning av felt hjortevilt – spørsmål om adgang til administrativ inndragning og klageadgang

Avgjørelse om inndragning av felt hjortevilt – spørsmål om adgang til administrativ inndragning og klageadgang

3.12.2024 (2024/2381)

Saken gjelder en kommunes avgjørelse om inndragning av felt elgokse i medhold av viltloven § 48. Jegeren som hadde skutt elgen bestred avgjørelsen, men fikk opplyst at avgjørelsen ikke var et enkeltvedtak med klageadgang. Kommunen opplyste at ulovlig felt vilt tilfalt kommunen ifølge viltloven § 48 og viste til Miljødirektoratets veileder som grunnlag for sitt syn. Jegeren var uenig i at elgen var felt ulovlig.

Sivilombudet har kommet til at viltloven § 48 hjemler administrativ inndragning av ulovlig felt vilt.

Sivilombudet har også kommet til at avgjørelsen om administrativ inndragning etter viltloven § 48 er et enkeltvedtak der kravene i forvaltningsloven om enkeltvedtak må følges.

Sivilombudet har kommet til at viltnemnda i avgjørelsen 24. oktober 2022 ikke kun avgjorde eiendomsretten, men også vurderte og tok stilling til om elgen var felt i strid med viltlova og dermed var ulovlig felt. Denne avgjørelsen var et enkeltvedtak der ikke forvaltningslovens regler ble fulgt.

Sivilombudet har bedt kommunen behandle saken om inndragning av den felte elgen på nytt.

Sakens bakgrunn

(1) Viltnemnda i X kommune traff avgjørelse 24. oktober 2022 om at «[e]lgokse felt 23. oktober -22 på valdet Y inndras ihht Viltlovens § 48». I saksfremlegget/innstillingen sto det i saksfremstillingen at «[I]eder av Viltnemnda [...] fikk telefon den 23.10.22 litt før kl. 18:00 fra jaktleder i Y om at en person som ikke er med på jaktlaget for valdet hadde felt en elgokse på valdet. Denne personen har da ingen tillatelse fra kommunen å felle elg på det valdet.» Under overskriften «Bakgrunn» sto det følgende:

«Viltnemnda er av kommunestyret i X delegert å ivareta Viltloven med dens forskrifter. Med bakgrunn i ovenstående vil Viltlovens § 48 tre i kraft:

§ 48. (viltfondets og kommunens eiendomsrett)

Vilt som **ulovlig er felt**, innført til Norge eller ulovlig holdes fanget, **eller verdien av dette, tilfaller Viltfondet etter § 43 første punktum**. Det samme gjelder forlatte egg, egg som oppbevares ulovlig, fallvilt og vilt som er avlivet i medhold av naturmangfoldloven §§ 17, 17 a og 18.

Hvis viltet som nevnt i første ledd er hjortevilt og bever, tilfaller viltet i stedet kommunen. Kommunen kan likevel overlate hjortevilt og bever som er ulovlig felt i jakttid, eller dets verdi, til den jaktberettigede mot tilsvarende fradrag i hans fellingskvote. Tilsvarende gjelder når hjortevilt eller bever er felt med tillatelse av kommunen etter naturmangfoldloven. Kommunen skal så vidt mulig sørge for at viltet blir tatt vare på.

§ 43. (viltfond)

Jegeravgiften og fellingsavgiften går inn i et viltfond til fremme av viltforvaltningen.

Fellingsavgifter som fastsettes av kommunen, går inn i tilsvarende kommunale viltfond. Direktoratet kan gi regler om anvendelse av midlene i kommunale viltfond.»
(Kommunens utheving)

(2) Elgen ble inndratt fra A (jegeren) av viltnemnda 24. oktober 2022. Politiet inndro samtidig våpen og våpenkort. I e-post 31. oktober 2022 til kommunen skrev jegeren at «[v]edtaket om ulovlig jakt er ikke begrunnet og derfor umulig å forholde seg til i en klagebehandling. Jeg ber derfor om en snarlig begrunnelse for kommunens påstand.»

(3) Kommunen svarte jegeren 31. oktober 2022:

«Ulovlig felt hjortevilt, eller verdien av dyret, tilfaller kommunen. Kommunens eiendomsrett til ulovlig felt vilt følger av Viltloven § 48 og er ikke et enkeltvedtak som kan påklages, jf. Miljødirektoratets veileder M478/2016 til § 35 i forskrift om forvaltning av hjortevilt.»

(4) Jegerens advokat, B, fremsatte innsigelsene mot viltnemndas avgjørelse i epost 11. november 2022. Kommunen svarte i e-post 8. desember 2022. Der er det opplyst at fellingen var gjort i strid med forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst § 26a, og at vedtaket var gjort i henhold til viltloven § 48 som «ihht Forskrift om forvaltning av hjortevilt § 35 ikke [er] et enkeltvedtak etter forvaltningsloven som kan påklages». Advokat B ba kommunen foreta en fornyet vurdering i e-post 12. desember 2022. Kommunen engasjerte advokat, som svarte i brev 7. mars 2023.

(5) Politiet opprettholdt beslaget i våpen og våpenkort 27. oktober 2022. Midtre Hålogaland tingrett avsa kjennelse 30. desember 2022 med slik slutning: «Politiets beslutning om å opprettholde beslag [i våpen og våpenkort] av 27. oktober 2022 tas ikke til følge». I kjennelse 1. februar 2023 forkastet Hålogaland lagmannsrett Nordland politidistrikts anke over Midtre Hålogaland tingretts kjennelse. Lagmannsretten uttalte:

«Lagmannsretten er enig med tingretten i at saken på nåværende tidspunkt ikke er tilstrekkelig opplyst til at det med sannsynlighetsovervekt kan konstateres at siktede er lovlig ekskludert fra jaktlaget.

...

I den foreliggende bevissituasjonen, og uten å ta uttrykkelig stilling til skjellig grunn til mistanke, mener lagmannsretten at opprettholdelse av beslag som begjært vil være et uforholdsmessig inngrep.

Konklusjonen blir at anken forkastes.»

(6) Jegeren anmodet viltnemnda i brev 24. mai 2023 om å omgjøre avgjørelsen 24. oktober 2022 om inndragning av elgoksen. I omgjøringsanmodningen ble det vist til at Statsadvokaten i Nordland ikke hadde tatt kommunens klage over henleggelse av

anmeldelse av brudd på viltloven §§ 27 og 25, samt forskrift om utøvelse av jakt, felling og fangst § 26a til følge.

(7) Viltnemnda traff avgjørelse 16. juni 2023 om ikke å ta saken opp til behandling.

(8) Kommunestyret traff avgjørelse 28. september 2023 om ikke å oppheve viltnemndas vedtak om inndragning av den felte elgoksen. Tre kommunestyrerepresentanter fremmet 10. oktober 2023 et krav om lovlighetskontroll av kommunestyrets vedtak, fordi de mente at to representanter var inhabile til å behandle saken. Kommunestyret behandlet lovlighetsklagen i møte 21. desember 2023 og opprettholdt vedtaket 28. september 2023. I vedtak 22. februar 2024 tok Statsforvalteren i Troms- og Finnmark ikke lovlighetsklagen over kommunestyrets avgjørelse til følge, da Statsforvalteren ikke fant at det heftet habilitetsmangler ved kommunestyrevedtaket i saken.

(9) I klagen til Sivilombudet 7. april 2024 knyttet jegeren flere anførsler til både kommunens behandling og til Statsforvalterens lovlighetskontroll. Jegeren pekte på hvor inngripende avgjørelsen har vært og at avgjørelsen bygger på en uriktig påstand om at han jaktet ulovlig. Han viste til at kommunedirektøren «erkjenner i ... saksframstilling[en] at Viltnemnda ikke hadde 'rettslig kompetanse' til å treffe sitt vedtak noe som i realiteten også er en erkjennelse av at vedtaket ikke har et lovlig innhold og at det ikke er truffet med grunnlag i et korrekt og fullstendig faktum».

Våre undersøkelser

(10) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med X kommune. I brev 27. juni 2024 herfra ble kommunen bedt om å besvare syv spørsmål. X kommune svarte 12. august 2024.

(11) Først ble kommunen stilt spørsmål om det var tatt stilling til om avgjørelsen 24. oktober 2022 om inndragning var et enkeltvedtak som kunne påklages. For det tilfelle at kommunen ikke mente det var et enkeltvedtak, ba vi kommunen begrunne dette.

(12) X kommune svarte at avgjørelsen ikke var et enkeltvedtak og viste til kommunens svar til jegeren i brev 31. oktober 2022, se ovenfor under sakens bakgrunn. Videre begrunnet kommunen sitt syn med at «beslutning om inndragning er en beslutning om å overføre eiendomsretten til felt vilt til kommunen. En slik beslutning er en følge av at kommunen har funnet at det foreligger klar sannsynlighetsovervekt for at elgoksen var «ulovlig felt», jf. viltloven § 48 første ledd, og viste til sitt svar på vårt fjerde spørsmål.

(13) For det annet ba vi kommunen gi et begrunnet svar på om Miljødirektoratets merknad i veileder M-478 2016 på side 50 om at «[k]ommunens eiendomsrett til ulovlig felt vilt følger av viltloven § 48, og er ikke et enkeltvedtak som kan påklages», kun gjelder avgjørelser om eiendomsretten. Til dette svarte kommunen at viltnemndas beslutning var en avgjørelse om eiendomsretten og at direktoratets veileder gjelder avgjørelser om eiendomsretten. Videre

skrev kommunen: «Viltnemnda har ikke fattet vedtak om at elgoksen var ulovlig felt. Det har ikke viltnemnda kompetanse (myndighet) til å gjøre.»

(14) For det tilfellet kommunen mente avgjørelsen var et enkeltvedtak, ba vi opplyst om kommunen mente at forvaltningslovens krav til enkeltvedtak gjelder og om kommunen da anså vedtaket å være i tråd med kravene i forvaltningsloven kapittel IV og V til innhold, opplysning om klageadgang mv. Kommunen svarte at avgjørelsen om inndragning ikke var et enkeltvedtak etter viltloven § 4, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav b.

(15) Vi viste til at viltnemnda i avgjørelsen 24. oktober 2022 om inndragning til fordel for kommunen, hadde uthevet ordet «ulovlig» i ordlyden til viltloven § 48. Til dette ba vi opplyst om viltnemnda hadde konkludert med at elgoksen var felt «ulovlig» og i tilfelle hvilken bestemmelse lovbruddet knyttet seg til. X kommune svarte følgende:

«Viltnemnda har funnet klar sannsynlighetsovervekt for at elgoksen var ulovlig felt og at eiendomsretten dermed tilfaller kommunen etter viltloven § 48.

Etter viltloven § 27 har grunneier enerett til jakt, noe også tingretten, lagmannsretten og Statsadvokaten i Nordland har vært tydelig på i sin behandling av politiets vedtak om inndragning av [jegerens] våpen. Imidlertid sier bestemmelsen også at jaktretten begrenses av innskrenkninger fastsatt i viltloven og forskrift til loven. Slike innskrenkninger kan være forskrift om jaktbart vilt, om jakttider og særlige regler om jakt på spesifiserte arter slik som forskrift om forvaltning av hjortevilt (hjorteviltforskriften).

Om det foreligger slike innskrenkninger drøftes i svært liten grad av nevnte instanser, men lagmannsretten peker avslutningsvis på to forhold som kan ha betydning for [jegerens] jaktrett (dok. 52); sikkerhetsaspektet ved å jakte alene og at han hadde trukket sin eiendom ut av valdet, slik at den ikke var omfattet av fellingstillatelsen. Retten finner disse forhold lite opplyst og tar ikke 'uttrykkelig stilling til skjellig grunn til mistanke.'»

(16) Deretter viste kommunen til forskrift 22. mars 2002 om utøvelse av jakt, felling og fangst § 26a, forskrift om forvaltning av hjortevilt § 2 d, Miljødirektoratets veileder M-478, 2016) om hva et vald er, forskrift om forvaltning av hjortevilt § 9 tredje ledd, § 18 første ledd og 11 annet ledd. Videre skrev kommunen:

«Oppsummert fremgår det av forskriftene at elgjakt kun kan drives der det etablert et vald bestående av en eller flere eiendommer som utgjør et minste areal for å kunne gi fellingstillatelse. Det er opp til grunneier om eiendommen skal inngå i valdet eller ikke. Fellingstillatelse gis til valdet, ikke den enkelte grunneier. Kommunen forholder seg til valdansvarlig representant som er den som skal opptre på vegne av valdet overfor kommunen.

[Jegeren] skriver i e-post av 19.02.2022 til valdansvarlig (dok. 21) at han vil jakte på valdet.

Valdansvarlig sender 24.02.2022 kommunen v/leder i viltneemnda kopi av epost av 20.02.2022 (dok. 21) med beskjed om at [jegeren] ikke er gis anledning til å jakte på omtalte vald.

[Jegeren] gir ved epost av 28.02.2022 (dok. 15) beskjed om at hans eiendom [...] trekkes ut av valdet. Konsekvensen av dette er at denne eiendommen ikke omfattes av fellingstillatelsen gitt til valdet (dok. 15). At [jegeren] har jaktretten på sin eiendom er dermed uten betydning da den ikke er omfattet av den gitte fellingstillatelsen.

Som følge av eierskapet til eiendommen [...] har [jegeren] en andel av felles utmark på g.nr. [...], jf. Z jordskifteretts slutning 11.04.2008 (dok. 26). Rettigheter i og andel av felles utmark gjelder også jaktretten og følger av utmarkseiendommen b.nr. [...] skyld. Når [jegeren] har trukket sin eiendom [...] ut av valdet må slik kommunen ser det, også rett til elgjakt på felles utmark g.nr. [...] falle bort.

Viltneemnda har funnet det overveiende sannsynlig at felling av elgoksen var ulovlig som følge av bestemmelsene i hjorteviltforskriften. Det vises i den forbindelse særlig til § 18, 1. ledd, jf. § 11, 2. ledd.»

(17) Vi ba videre opplyst hvilken skriftlig dokumentasjon viltneemnda hadde hatt for vurderingen av om elgoksen var «ulovlig» felt.

(18) Kommunen nevnte følgende dokumentasjon i svaret til ombudet:

- Forskrift av 8. januar 2016 om forvaltning av hjortevilt (hjorteviltforskriften) og Miljødirektoratets merknad i veileder M-478 2016 til forskriften.
- E-post av 19.02.22 fra jegeren til valdansvarlig om at han vil jakte på valdet (dok. 21).
- E-post av 28.02.2022 fra jegeren om at hans eiendom trekkes ut av valdet (dok. 15).
- E-post av 24.02.2022 fra valdansvarlig hvor det kommer frem at jegeren ikke er medlem av jaktlaget som skal jakte elg på valdet (dok. 21).
- E-postkorrespondanse av 24.10.2022 mellom leder viltneemnda og viltneemndas medlemmer (dok. 5 – 10).

(19) For det tilfellet at kommunen mente at avgjørelsen ikke var et enkeltvedtak, ba vi opplyst om kommunen mente at avgjørelsen oppfyller krav til begrunnelse som kan følge av god forvaltningsskikk, sett hen til at avgjørelsen gjaldt inndragning.

(20) Kommunen svarte at det burde vært gitt en mer utfyllende begrunnelse for viltneemndas beslutning og beklaget dette. Kommunen mente at dette i ettertid er rettet opp

ved de svarene som er gitt på spørsmålene som jegerens advokat hadde stilt, «både fra viltnemndas leder og viltnemnda selv i møte 07.03.2023, sak 2 (dok. 60, jf. dok. 54) hvor viltnemnda slutter seg til advokat [...] forslag av 16.02.23 til svar til advokat B».

(21) Til sist ba vi om et begrunnet svar på spørsmål om hvilket beviskrav viltnemnda hadde lagt til grunn for sin avgjørelse om inndragning.

(22) Kommunen ga følgende redegjørelse som svar:

«Det fremgår ikke av sakens dokumenter hvilket beviskrav viltnemnda har lagt til grunn for at jakten var ulovlig. Om samtlige medlemmer som deltok i avstemmingen hadde samme oppfatning av hvilket beviskrav for ulovlig jakt som er nødvendig for å konkludere med at viltet skulle inndras er heller ikke kjent, og vil neppe kunne bringes på det rene så lenge etter at beslutningen ble tatt samt at daværende viltnemnd ikke lenger eksisterer, men erstattet av ny nemnd etter kommunevalget høsten 2023. Ut fra sakens dokumenter, særlig viltnemndas vedtak i møte 07.03.2023, sak 2 (dok.60) må det kunne legges til grunn at viltnemnda ikke bare har funnet det mest sannsynlig at jakta var ulovlig, men med en klar sannsynlighetsovervekt for at den var det. Svaret på spørsmål 4 over støtter en slik konklusjon.»

(23) Advokat B innga merknader på jegerens vegne i brev 9. september 2024. Advokaten anførte at «dersom det ikke forelå noe gyldig vedtak eller annet holdbart grunnlag for å utestenge jegeren fra jaktlaget, ville det ikke ha vært noen hjemmel for å beslaglegge elgen etter viltloven § 48, fordi den forutsetter at jegeren «ulovlig» har felt viltet. Dersom fellingen var lovlig, vil Viltnemndas vedtak være ugyldig og må oppheves i tråd med vanlige forvaltningsmessige prinsipper.» Videre mente advokaten at det ikke fantes holdbart grunnlag for å legge til grunn at jegeren var ekskludert fra jaktlaget og elgen var derfor ikke ulovlig felt. Vedtaket var ugyldig og måtte oppheves.

(24) Advokaten viste til at i «henhold til jordskiftesak xxxx-xxxx-xxxx ble elgen skutt på umatrikulert fjellareal som er fellesallmenning. Dette er derfor uansett ikke et område som den enkelte grunneier kan utestenge andre i jaktlaget fra å jakte på». Videre opplyste advokaten at det at jegeren «meldte ut sin eiendom i februar 2022 var kun en motreaksjon på beskjeden om at han var blitt nektet jaktrett. Utmeldelsen har ingen betydning i forhold til medlemskapet og dermed jaktretten, siden han uansett beviselig oppfyller vilkårene for å være medlem i grunneierlaget samt kravene til å 'ha skutt opp' og 'ha jegerprøve og våpentillatelse', ref. tingretten og lagmannsrettens angivelse av hvilke vilkår som gjaldt.» Det ble også vist til grunneierlagets vedtekter om utmelding av grunneierlaget som dokumentasjon for at jegeren fortsatt var medlem.

(25) Kommunen ga tilleggsmerknader i brev 27. september 2024 som ble sendt til jegerens advokat til orientering. Jegerens advokat innga merknader 21. november 2024 som ble

sendt til kommunen til orientering. Kommunens merknader 22. november 2024 ble sendt til jegerens advokat til orientering.

Sivilombudets syn på saken

(26) Vilt i det fri er ikke gjenstand for eiendomsrett (se Ot.prp.nr. 9 (1980-1981) merknad til viltloven § 27), heller ikke det offentliges eiendomsrett. Som utgangspunkt er det derfor den som feller viltet som blir eier som følge av prinsippet om okkupasjon som grunnlag for eiendomsrett, se Thor og Aage Thor Falkanger i Tingsrett, 9. utgave, 2022 side 60. Kommunen er et av viltorganene som er satt til å forvalte viltbestanden, se § 4 første ledd jf. § 1. Grunneieren har med de innskrenkninger som er bestemt i viltloven med forskrifter, enerett til jakt og fangst, se viltloven § 27.

(27) Viltloven § 48 regulerer viltfondets og kommunen eiendomsrett til felt vilt:

«Vilt som ulovlig er felt, [...], eller verdien av dette, tilfaller Viltfondet [...].

Hvis viltet som nevnt i første ledd er hjortevilt [...], tilfaller viltet i stedet kommunen. Kommunen kan likevel overlate hjortevilt [...] som er ulovlig felt i jakttid, eller dets verdi, til den jaktberettigede mot tilsvarende fradrag i hans fellingskvote. Tilsvarende gjelder når hjortevilt [...] er felt med tillatelse av kommunen etter naturmangfoldloven.

Kommunen skal så vidt mulig sørge for at viltet blir tatt vare på.»

(28) Dersom viltet er felt ulovlig, er det uten videre kommunens eiendom i medhold av viltloven § 48 annet ledd jf. første ledd. Viltet har gått fra å være eierløst til å være kommunens, uten at det i mellomtiden har vært jegerens eiendom. Men dersom viltet er lovlig felt, tilfaller viltet jegeren.

(29) Inntil det er konkludert om viltet er felt ulovlig eller ei, er det uavklart hvem som eier viltet. I foreliggende sak hentet kommunen viltet fra jegeren fordi kommunen mente viltet var ulovlig felt, slik at kommunen var den rettmessige eieren. Jegeren mente derimot å ha felt viltet lovlig og at han derfor var den rettmessige eier.

(30) Saken reiser spørsmål om kommunens avgjørelse 24. oktober 2022 om konstatering av eiendomsrett etter viltloven § 48 var en administrativ inndragning, og om det skulle ha vært gitt klageadgang på avgjørelsen. Herunder er det et spørsmål om viltloven § 48 hjemler administrativ inndragning.

1. Administrativ inndragning

(31) Viltloven § 48 regulerer viltfondets og kommunens eiendomsrett ved blant annet ulovlig felling av vilt, og er i hovedsak videreført fra bestemmelser i tidligere gjeldende jaktlov fra 1951 (som bygger på jakt- og fangstloven fra 1899) og forslaget til

jaktlovutvalget, se Ot.prp.nr. 9 (1980-1981), merknad til bestemmelsene på side 65 og 66. Kommunen har lagt til grunn at en avgjørelse etter viltloven § 48 bare er en beslutning/konstatering av den eiendomsretten som følger av bestemmelsen. Saken har reist spørsmål om bestemmelsen er en hjemmel om administrativ inndragning, slik at kommunens avgjørelse etter § 48 omfattes av andre saksbehandlingskrav enn hvis bestemmelsen bare gjelder en konstatering av kommunens eiendomsrett.

(32) Bokstavelig og understøttet av forarbeidene og Miljødirektoratets veileder, regulerer viltloven § 48 eiendomsretten til det felte viltet. Det er likevel på det rene at viltloven § 48 regulerer inndragning til fordel for det offentlige, her kommunen. Det er i flere avgjørelser fra Høyesterett lagt til grunn at viltloven § 48 er en selvstendig inndragningsbestemmelse og at inndragning kan skje i straffeprosessuelle former, se HR-1996-28-A, Rt-1996-353, med henvisning til Rt-1977-115 og Rt-1957-461.

(33) I foreliggende sak har inndragningen av felt vilt ikke skjedd i straffeprosessuelle former. Det var kun beslag i våpen og våpenkort som ble behandlet i saken som gikk for Hålogaland tingrett, der tingretten avsa 30. desember 2022 kjennelse om at politiets beslutning om opprettholdelse av beslaget foretatt 27. oktober 2022 ikke ble tatt til følge. Påtalemyndighetens anke ble forkastet av Hålogaland lagmannsrett 1. februar 2023. Politiet henla kommunens anmeldelse av brudd på viltloven, noe statsadvokaten i Nordland opprettholdt.

(34) Spørsmålet er om viltloven § 48 også gir adgang til administrativ inndragning, det vil si inndragning ved avgjørelse fra forvaltningen utenfor straffeprosessuell fremgangsmåte. Ut ifra ordlyden i viltloven § 48 er det ikke klart om bestemmelsen innebærer en slik administrativ inndragningshjemmel for forvaltningen.

(35) I forarbeidene nevnt ovenfor står det at «[m]ed ulovlig felling i jakttiden siktes til felling i strid med pålegg om rettet avskyting, felling uten at det er innhentet fellingstillatelse o.l. situasjoner». Forarbeidene gir imidlertid ikke nærmere veiledning i spørsmålet om bestemmelsen er en administrativ inndragningshjemmel for forvaltningen.

(36) Ombudet har derfor funnet grunn til å gjennomgå ytterligere kilder for å vurdere om viltloven § 48 hjemler administrativ inndragning.

(37) Administrativ inndragning er karakterisert ved at den offentlige forvaltningen «pålegger en borger eller et foretak å gi fra seg penger eller gjenstander», se NOU-2003-15 Fra bot til bedring kapittel 1.4, se også Prop.62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) kapittel 32.4.1, der det også tas utgangspunkt i denne beskrivelsen.

(38) Justis- og beredskapsdepartementet fulgte ikke forslaget til utvalget om å innlemme administrativ inndragning uten pønalt preg i sanksjonsbegrepet. Departementet fulgte heller ikke opp forslaget om egne bestemmelser om administrativ inndragning i forvaltningsloven

der inndragningen ikke er en sanksjon. Justis- og beredskapsdepartementet har vist særlig til viltloven § 48 som en bestemmelse om administrativ inndragning på naturressursområdet som regulerer «ressurser som i utgangspunktet ikke er underlagt privat eiendomsrett». Videre skrev departementet (Prop. 62 L (2015-2016) kapittel 32.1 Gjeldende rett):

«De fremstår formelt ikke som bestemmelser om inndragning av utbytte, men bestemmelser om inndragning av ting, eller verdien av ting, som har vært gjenstand for en ulovlig handling. Bestemmelsene tjener likevel langt på vei samme funksjon som en bestemmelse om inndragning av utbytte ville ha gjort (sml. straffeloven § 67). Det er en del ulikheter mellom bestemmelsene med hensyn til hvilke spørsmål som uttrykkelig er regulert. Det er også ulikheter med hensyn til hvilke løsninger som må antas å gjelde for eksempel når det gjelder beviskrav, hvorvidt det er nødvendig å treffe vedtak før det foreligger plikt til å avstå noe, hvem inndragning kan skje overfor, hvem som har krav på det inndratte og forholdet til straffelovens regler om inndragning. Også når det gjelder krav til subjektiv skyld er det visse variasjoner, selv om hovedinntrykket er at det normalt ikke stilles krav om subjektiv skyld.»

(39) Departementet uttalte seg om når administrativ inndragning bør skje i kapittel 32.4.2 og skrev blant annet:

«Vurderingen av om når administrativ inndragning, slik dette er definert foran, bør benyttes som en reaksjon mot lovbrudd, må skje ut fra behovene og betenkelighetene på saksområdet. Sentralt står avveiningen mellom effektiv håndheving av lovgivningen og kravet om rettssikkerhet for den enkelte. Selv om inndragning ikke skulle ha karakter av sanksjon, kan det likevel være inngripende overfor den enkelte.

...

Selv om det skulle foreligge et tilstrekkelig behov [for administrativ inndragning], må det vurderes om rettssikkerheten kan ivaretas tilfredsstillende, uavhengig av om inndragningen har karakter av sanksjon eller ikke. På tilsvarende måte som ved administrative sanksjoner, må det skje en konkret vurdering av hvordan rettssikkerheten kan ivaretas ut fra blant annet hvilket område en er på og dermed lovbruddets karakter, hvorvidt sakstypen reiser vanskelige rettslige spørsmål eller bevisspørsmål, inndragningens karakter og omfang, andre virkninger som illeggelse av inndragningen kan ha for den berørte, hvilket rom for utøvelse av skjønn som vil foreligge innenfor lovens rammer, hvem som typisk er pliktsubjekt og hvilke forutsetninger forvaltningsorganet har for å sikre en betryggende behandling av sakene.»

(40) Justis- og beredskapsdepartementet foreslo ikke alminnelige bestemmelser om administrativ inndragning da gjeldende regler om administrativ inndragning «er såpass

uensartede, også på sentrale punkter, at det kan synes problematisk å foreslå felles bestemmelser». Departementet ga imidlertid anbefalinger for regulering i særlovgivningen i kapittel 32.4.4. Herunder viste departementet at det må vurderes om inndragningen «skal» eller «kan» skje hvis vilkårene er oppfylt og at viltloven § 48 hadde formulering som «trekker i retning av at inndragning skal skje hvis vilkårene er oppfylt» og at dette samsvarer med straffeloven § 67.

(41) I havressurslova (LOV-2008-06-06-37) § 54, deltakerloven (LOV-1999-03-26-15) § 27 og lakse- og innlandsfiskeloven (LOV-1992-05-15-47) § 47 er det bestemmelser om inndragning som er tett opp til viltloven § 48 i ordlyd ved at merfangst/ulovlig fanget fisk «tilfaller» salgslag/salgsgeselskapet som førstehåndsomsetningen er lagt til/staten/fiskefondet. I forskrift om inndragning av fangst m.m. (FOR-2010-03-12-390) gitt i medhold av blant annet havressurslova § 54 og deltakerloven § 30, er det i § 2 fjerde ledd, jf. andre ledd bokstav d, gitt klageadgang på vedtak om inndragning av fangst utover turkvote, jf. deltakerloven § 27. For inndragning etter lakse- og innlandsfiskeloven § 47 har departementet i forarbeidene lagt til grunn at «[b]estemmelsen er ingen inndragningsbestemmelse i den forstand at det forutsettes vedtak om inndragning. Ulovlig fanget fisk tilfaller fiskefondet uten videre. [...] Departementet har ansvaret for at fangsten blir omsatt til inntekt for fiskefondet», se Ot.prp.nr. 29 (1991-1992) merknad til § 47 side 65. Reglene i forskriften om klage på avgjørelser om inndragning etter havressurslova § 54 og deltakerloven § 27 synes imidlertid å være gitt i forbindelse med delegering av vedtaksmyndighet til fiskesalgslagene og har derfor ikke direkte overføringsverdi til saker om inndragning etter viltloven.

(42) Naturmangfoldloven § 72 b (tilføyd ved LOV-2016-11-18-83) inneholder en bestemmelse om «administrativ inndragning» når «noe er innført, utført, omsatt eller satt ut i miljøet i strid med bestemmelser i medhold av § 26 eller i kapittel IV». I slike tilfeller «kan» myndighetene «treffe vedtak om inndragning.» Inndragningen kan skje selv om lovovertrederen «ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt». Det er lagt til grunn i forarbeidene at «[e]n avgjørelse om inndragning vil være et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b», se Prop.118 L (2015-2016) side 38 og også side 14. I høringsbrevet 27. november 2014 til endring av naturmangfoldloven og viltloven (administrativt beslag og inndragning, oppretting av inkurier), står det at vedtak om inndragning vil være enkeltvedtak i medhold av forvaltningsloven, mens «en avgjørelse om at inndratte ting skal destrueres, avlives, tilfalle statskassen eller returneres til myndighetene i utførselslandet, ikke vil være det». Videre skrev Klima- og miljødepartementet: «Når tingen er inndratt har eieren allerede mistet eiendomsretten, og en beslutning om hva som videre skal skje med tingen vil ikke være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b)», se høringsnotatet side 13 tredje avsnitt.

(43) I høringsnotatet 26. juni 2024 om ny lov om utøvelse av jakt, fangst og felling av vilt mv. (viltressursloven) kapittel 14.3.1 Gjeldende rett, står det følgende om viltloven § 48:

«Viltloven § 48 første ledd første punktum regulerer viltfondets og kommunens eiendomsrett til vilt som ulovlig er felt, innført til Norge eller ulovlig holdes fanget, eller til verdien av dette viltet. Bestemmelsen definerer eiendomsretten til vilt som det ikke foreligger en lovlig rett til å besitte. [...]

Levende vilt er eiendomsløst, med mindre det er gitt tillatelse til å eie og holde viltet fanget. Dødt vilt er også eiendomsløst, helt til noen tar dyret i sin besittelse. Idet noen tar dyret i sin besittelse, etableres eiendomsretten gjennom viltloven § 48. Det innebærer at utgangspunktet er at ingen, utenom viltfondet og kommunen, kan etablere eiendomsrett til funn av dødt vilt i naturen. [...]

Det stilles ikke vilkår om at det foreligger en straffbar handling eller at det er utvist skyld for å kunne inndra vilt etter viltloven § 48.»

(44) Videre står det i høringsnotatet kapittel 15.1 at Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet foreslår at det innføres bestemmelser om overtredelsesgebyr og administrativt rettighetstap i ny lov og ber om innspill på om det er behov for andre administrative sanksjoner slik som administrativt beslag og administrativ inndragning. Departementene har pekt på at viltloven kun inneholder én sanksjonsbestemmelse, straffebestemmelsen i § 56.

(45) Som skrevet ovenfor, har Høyesterett lagt til grunn at viltloven § 48 er en «selvstendig inndragningsbestemmelse», se HR-1996-28-A:

«Bestemmelsen stiller ikke noe krav om at det foreligger en straffbar handling eller er utvist skyld. Det er likevel i praksis lagt til grunn at slik inndragning kan skje i straffeprosessuelle former, jf Rt-1977-1115. Denne avgjørelsen gjaldt riktignok forholdet til den tidligere jaktlov § 57, men det var ikke meningen å gjøre noen endring i rettstilstanden på dette punkt ved viltloven av 1981 men viltet må være felt i strid med bestemmelser i viltloven med forskrifter.»

(46) I kjennelsen Rt-1977-1115 uttalte Høyesterett:

«Etter jaktloven § 57 første ledd tilfaller vilt Viltfondet når det er ulovlig felt. Dette er i teorien blitt oppfattet slik at det ulovlig felte vilt umiddelbart blir Viltfondets eiendom. Se blant annet Christensen: Viltstell og jakt (utg. 1967) side 334-335 med henvisninger. Etter mitt skjønn danner ikke dette i seg selv noen hindring for å oppfatte bestemmelsen som en inndragningsregel. Høyesterett har ved flere anledninger ansett bestemmelsen for å gi hjemmel for inndragning i straffeprosessuelle former. Jeg viser til de avgjørelser aktor har nevnt. Etter min mening er det ikke grunnlag for å fravike den praksis som således er etablert, og som også har gode praktiske grunner for seg.»

(47) Høyesteretts uttalelser gjelder inndragning i straffeprosessuelle former, og ikke administrativ inndragning, men åpner, slik ombudet ser det, for det syn at viltet etter å ha

vært eierløst, har vært i noens besittelse og at inndragning så skjer med hjemmel i viltloven § 48, for at tingen/verdien av tingen skal kunne overføres til det offentlige (her kommunens) eie.

(48) Ombudet er ikke kjent med hvorfor departementene i forslag til ny viltressurslov ikke synes å ha vurdert viltloven § 48 som en hjemmel for administrativ inndragning. For ombudet fremstår dette som en mangel ved utredningen, særlig sett hen til den utviklingen som har skjedd innenfor bestemmelser om beslag og administrativ inndragning på naturressursområdet og de uttalelsene som Justis- og beredskapsdepartementet hadde i Prop. 62 L (2015-2016).

(49) For at kommunen skal få eiendomsretten til viltet, jf. viltloven § 48, må kommunen gjøre en administrativ prøving av om viltet er «ulovlig felt». Konsekvensen av kommunens avgjørelse er at et felt vilt eller verdien av det tilfaller kommunen, potensielt på bekostning av en privat part som mener å være rettmessig eier av viltet. Det er få forskjeller mellom denne administrative prøvingen og de vurderingene som den offentlige forvaltningen skal gjøre etter bestemmelser om administrativ inndragning i andre naturressurslover.

(50) På bakgrunn av den prøvingen som kommunen må gjøre for å avgjøre om vilkåret for kommunens eiendomsrett er oppfylt, uttalelsene i forarbeidene til lovene som er vedtatt i etterkant av viltloven, sammenhengen i regelverket, og de faktiske konsekvensene avgjørelsen kan få for en privat part, taler for at viltloven § 48 er en bestemmelse om administrativ inndragning, og ikke kun en hjemmel for å konstatere det offentlige eiendomsrett.

2. Klageadgang

(51) Det neste spørsmålet er om det er klageadgang på avgjørelsen om administrativ inndragning etter viltloven § 48, fordi viltet er «ulovlig felt».

(52) Kommunen har lagt til grunn at beslutningen om inndragning ikke er et enkeltvedtak som kan påklages, fordi beslutningen bare gjelder eiendomsretten til elgoksen, og har vist til blant annet Miljødirektoratets veileder til forskrift om forvaltning av hjortevilt (M-478, 2016). I veilederen står det at kommunens eiendomsrett til ulovlig felt vilt følger av viltloven § 48, og «er ikke et enkeltvedtak som kan påklages», se side 20 nederst i første spalte.

(53) Forvaltningsloven gjelder for viltforvaltningen, jf. forvaltningsloven § 1 første punktum. Dette er også uttalt i forarbeidene til viltloven, se Ot.prp.nr. 9 (1980-1981) side 48, der det står at «[d]etaljerte regler om det innbyrdes forhold mellom de ulike viltorganene, om klageadgang m.v., bør løses på grunnlag av forvaltningslovens alminnelige regler og eventuelt i instruks og forskrifter». I viltloven § 4 tredje ledd står det at kommunens vedtak etter loven kan påklages til statsforvalteren og at reglene om klage i forvaltningsloven gjelder tilsvarende.

(54) Etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a er et enkeltvedtak en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer. I Karnov kommentarutgave i merknadene til forvaltningsloven § 2 (oppdatert 20. desember 2021) står det at påbud, forbud, tillatelse eller fritak utgjør kjernen av hva som er offentlig myndighetsutøvelse. At et vedtak er «bestemmende» innebærer at vedtaket må «stifte, endre eller oppheve en rett, plikt eller kompetanse». Videre står det at en avgjørelse «om å påberope rettigheter eller plikter som følger direkte av loven, er heller ikke 'bestemmende', jf. Rt. 2013 s. 116 avsnitt 56. I slike tilfeller er det loven, og ikke avgjørelsen, som gir grunnlag for rettigheten eller plikten».

(55) I mange tilfeller vil det nok være enkelt å konstatere at felling har skjedd i strid med viltloven, slik som jakt utenfor jakttid, manglende våpentillatelse mv. Men i en sak som den foreliggende er det mer komplekst å konstatere brudd på viltloven, med bevisvurdering av faktiske handlinger og dokumentasjon. Jegeren har anført at fellingene skjedde på bakgrunn av en gitt fellingstillatelse og mente å ha utført fellingene i tråd med gjeldende regler. Viltnemnda mente det var bevist med klar sannsynlighetsovervekt at jegeren hadde brutt flere bestemmelser i viltloven med forskrifter. Den felte elgen ble inndratt dagen etter den ble felt, og viltnemnda møtte opp på jegerens bosted med politiet, som inndro våpenkort og våpen.

(56) Som det fremgår innledningsvis, er vilt i det fri ikke gjenstand for eiendomsrett. Ulovlig felt vilt er uten videre kommunens i medhold av viltloven § 48 og har aldri vært i privat eie. Det offentlige kan i utgangspunktet påberope seg en rett som følger direkte av loven.

(57) I saker der det er uenighet om viltet er felt ulovlig eller ei, slik som i den foreliggende, er det imidlertid ikke like rett fram å avgjøre eiendomsretten som kommunen synes å ha lagt til grunn. Kommunen ga en fellingstillatelse til et jaktvald som jegeren mente han handlet på bakgrunn av. I det elgen var felt, mente jegeren å besitte en lovlig rett til dyret. Inndragningen til fordel for det offentlige skjedde på bakgrunn av en vurdering av at jakten har skjedd i strid med bestemmelser i viltloven og forskrifter og dermed også vurdering av om fellingene hadde skjedd i strid med den fellingstillatelsen som var gitt. Kommunen tok stilling til lovligheten og inndro viltet, og samlet taler dette for at kommunens beslutning i realiteten var bestemmende for jegerens rettigheter og plikter etter viltloven.

(58) Selv om inndragning etter viltloven § 48 ikke innebærer en vurdering av skyld, vil konsekvensen av kommunens avgjørelse kunne oppleves inngripende, og den som mener å ha eiendomsretten vil derfor ha en forventning om at rettssikkerheten blir ivaretatt gjennom en klagemulighet. Viltloven inneholder ikke regler som gir jegeren en mulighet i en annen avgjørelse å få prøvd om fellingene skjedde i tråd med fellingstillatelsen eller ei før domstolen eventuelt skal ta stilling til om kommunen har tvangsgrunnlag, jf. tvangsfullbyrdsloven § 4-1. Jegerens rettigheter ivaretas følgelig ikke av andre regler i

viltforvaltningen. Etter ombudets syn vil kommunens beslutning etter § 48 være myndighetsutøvelse og også bestemmende for jegerens rettigheter og plikter.

(59) Det er grunn til å vise til tidligere rundskriv 6. mai 1975 (11/1975 Jakt, B. Storvilt) fra Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk til den tidligere jaktloven § 57, der det står i siste avsnitt på side 4:

«Forføyninger etter jaktlovens § 57 er ikke å anse som straff. Viltnemndas reaksjoner i så måte kan påklages etter vanlige forvaltningsmessige regler. Myndighet etter paragrafen er delegert til direktoratet ved brev av 18. mars 1974 fra Miljøverndepartementet, slik at det er departementet som her er klageinstans.»

(60) Som skrevet ovenfor, var viltloven § 48 ikke ment å innebære noen endring fra den tidligere jaktloven § 57. Selv om direktoratets standpunkt i rundskrivet ikke er nærmere begrunnet, finner ombudet noe støtte i at viltnemndas reaksjoner i medhold av bestemmelsen var ansett som enkeltvedtak med klageadgang.

(61) Etter dette er ombudet kommet til at en avgjørelse om inndragning av et vilt fordi det er ulovlig felt og derfor skal tilfalle kommunen, er et enkeltvedtak. Dette innebærer at kommunen må følge reglene gitt i forvaltningsloven kapittel IV-VI. Klageinstans vil etter viltloven § 4 tredje ledd være statsforvalteren.

(62) Viltnemndas avgjørelse er ikke truffet i tråd med kravene som oppstilles i forvaltningsloven for enkeltvedtak, og det er ikke gitt klageadgang slik forvaltningsloven oppstiller krav om. Kommunen bes behandle saken om inndragning på nytt der det hensyntas de påpekninger som ombudet har gitt.

(63) Sivilombudet mener gode grunner taler for å vurdere om og hvilke uttrykkelige regler om beslag og administrativ inndragning den nye viltressursloven bør ha. Dette er formidlet i ombudets høringsuttalelse 1. november 2024 til Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet (ombudets sak 2024/3511).

3. Viltnemndas avgjørelse, kompetanse og saksbehandling

(64) X kommune har i svaret til ombudet opplyst at viltnemnda traff en beslutning om å overføre eiendomsretten til felt vilt til kommunen og at beslutningen var en følge av at kommunen fant at det forelå klar sannsynlighetsovervekt for at elgoksen var «ulovlig felt» jf. viltloven § 48 første ledd. Videre skrev kommunen: «Viltnemnda har ikke fattet vedtak om at elgoksen var ulovlig felt. Det har ikke viltnemnda kompetanse (myndighet) til å gjøre.»

(65) Sivilombudet er enig med X kommune i at eiendomsretten følger av loven, og at en avgjørelse om eiendomsretten i seg selv ikke kan påklages. På bakgrunn av redegjørelsen over, mener imidlertid ombudet at kommunen ikke kan høres med at det kun er eiendomsretten som er avgjort i avgjørelsen 24. oktober 2022, men at kommunen ved

viltneemnda har tatt stilling til om elgoksen er felt i strid med loven. Kommunen har også foretatt en bevisvurdering knyttet til denne vurderingen.

(66) Da det synes uklart hvilken kompetanse viltneemnda har, og på bakgrunn av at ombudet har kommet til at avgjørelser om administrativ inndragning er enkeltvedtak, må X kommune for fremtidige saker klargjøre viltneemndas kompetanse og følge reglene om saksbehandling som gjelder for enkeltvedtak.

(67) Sivilombudet vil avslutningsvis knytte noen merknader til kommunens svar på spørsmålet om hvilke beviskrav som var lagt til grunn for avgjørelsen om inndragning. I svarbrevet skrev kommunen at det må legges til grunn at viltneemnda mente det var klar sannsynlighetsovervekt for at elgoksen var «ulovlig felt».

(68) I en dom fra Høyesterett (Rt-1990-156) uttalte retten at det ikke stilles like strenge beviskrav for inndragning etter viltloven § 48 som i straffesaker. Høyesterett har i dom 14. januar 1999 om administrativ inndragning av verdien av 5016 kilo rund fisk etter saltvannsfiskekloven lagt til grunn at det måtte kreves «klar sannsynlighetsovervekt for at vilkårene for administrativ inndragning forelå», se HR-1999-4- A – Rt-1999-14. Det er i Juridika lovkommentaren til viltloven § 48 og under henvisning til Høyesterettsdommen uttalt følgende:

«Der inndragningen er basert på en ulovlig handling, typisk vilt som er ulovlig felt, kan det likevel argumenteres for at det ikke er tilstrekkelig med alminnelig sannsynlighetsovervekt og at det må kreves klar sannsynlighetsovervekt, sml. Rt. 1999 s. 14 og Backer, Naturmangfoldloven s. 556.»

(69) Det bemerkes imidlertid at det er lagt til grunn krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt i saker om administrativ inndragning i medhold av naturmangfoldloven, se Prop. 118 L (2015-2016) kapittel 3.8 side 22 og merknad til § 72 b.

(70) Da ombudet har kommet til at avgjørelsen om inndragningen var et enkeltvedtak og at reglene i forvaltningsloven ikke er fulgt, er det ikke funnet grunn til også å ta stilling til hvilke beviskrav som gjelder i saken. Kommunen bes merke seg at den ved den fornyede vurderingen også må ta stilling til hvilke beviskrav som gjelder.

Konklusjon

(71) Sivilombudet har kommet til at viltloven § 48 hjemler administrativ inndragning av ulovlig felt vilt.

(72) Sivilombudet har også kommet til at avgjørelsen om administrativ inndragning etter viltloven § 48 er et enkeltvedtak der kravene i forvaltningsloven om enkeltvedtak må følges.

(73) Sivilombudet har kommet til at viltnemnda i avgjørelsen 24. oktober 2022 ikke kun avgjorde eiendomsretten, men også vurderte og tok stilling til om elgen var felt i strid med viltlova og dermed var ulovlig felt. Denne avgjørelsen var et enkeltvedtak der ikke forvaltningslovens regler ble fulgt.

(74) Sivilombudet ber kommunen om å behandle saken om inndragning på nytt der det hensyntas de påpekninger som ombudet har gitt. Ombudet ber om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen innen 15. januar 2025.

3.12.2024 (2024/2381)