



NORGES HØYESTERETT

Den 8. oktober 2019 ble det av Høyesteretts ankeutvalg med dommerne Webster, Bergsjø og Østensen Berglund i

HR-2019-1889-U, (sak nr. 19-133149SIV-HRET), sivil sak, anke over kjennelse:

Fellesnemnda for nye Narvik kommune (Kommuneadvokaten i Narvik
v/advokat Anette Olsen)

mot

Staten v/Kommunal- og (Regjeringsadvokaten
moderniseringsdepartementet v/advokat Siri Kristin Kristiansen)

avsagt slik

K J E N N E L S E :

- (1) Saken gjelder spørsmål om partsevne for fellesnemnda for nye Narvik kommune.
- (2) Fellesnemnda for nye Narvik kommune er opprettet med hjemmel i inndelingsloven § 26 og konstituerte seg 26. juni 2016. Bakgrunnen for opprettelsen var sammenslåing av flere kommuner i nordre del av Nordland.
- (3) I prosessen oppstod spørsmålet om deling av Tysfjord kommune mellom nye Narvik kommune og nye Hamarøy kommune. Fylkesmannen laget flere alternative modeller for deling. Fylkesmannen anbefalte to av dem, mens departementet fattet vedtak om en tredje modell. Det ble laget en forskrift om sammenslåing på grunnlag av dette.
- (4) Fellesnemnda var uenig i departementets vedtak og klaget på forskriften. Klagen ble behandlet som en begjæring om omgjøring. Begjæringen ble ikke tatt til følge.
- (5) Fellesnemnda tok deretter ut søksmål for Ofoten tingrett med påstand om at departementets vedtak ble kjent ugyldig. Staten påstod seg frifunnet, men det ble også anført at saken ikke kunne fremmes med fellesnemnda som saksøker, og at saken uansett måtte avvises på grunn av manglende rettslig interesse.
- (6) Ofoten tingrett avsa 14. mars 2019 kjennelse med slik slutning:

«Saken fremmes med Fellesnemnda for nye Narvik kommune som saksøker og saksøktes begjæring om at søksmålet skal avvises tas ikke til følge.»

- (7) Staten anket til lagmannsretten.
- (8) Hålogaland lagmannsrett kom til at fellesnemnda ikke hadde partsevne og avsa 1. juli 2019 kjennelse med slik slutning:
- «1. Søksmålet i Ofoten tingretts sak 18-156366TVI-OFOT avvises.
2. Fellesnemnda for nye Narvik kommune v/leder Rune Edvardsen betaler sakskostnader til staten ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet med 30 100 – trettitusenetthundre – kroner – innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne kjennelsen.»
- (9) *Fellesnemnda for nye Narvik kommune* har anket lagmannsrettens kjennelse til Høyesterett. Anken er angitt å gjelde rettsanvendelsen. Nemnda har anført at den har partsevne etter tvisteloven § 2-1 andre ledd. Lagmannsretten har lagt til grunn en for snever tolkning, når den er kommet til at offentlige organer ikke er omfattet av den krets som kan ha partsevne etter bestemmelsen.
- (10) *Staten v/Kommunal- og moderniseringsdepartementet* har i tilsvaret anført at lagmannsretten korrekt har lagt til grunn at offentlige organer ikke kan gis partsevne etter tvisteloven § 2-1 andre ledd. En slik forståelse støttes av både ordlyd og forarbeider.
- (11) *Høyesteretts ankeutvalg* bemerker at lagmannsretten har avvist søksmålet på det grunnlag at fellesnemnda ikke har partsevne, jf. tvisteloven § 2-1. Ankeutvalget har da full kompetanse, jf. tvisteloven § 30-6 bokstav a.
- (12) Fellesnemnda for nye Narvik kommune er opprettet med hjemmel i lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingsloven) § 26. Etter loven er nemndas oppgave å samordne og forberede sammenslåingen av kommuner eller fylkeskommuner, jf. § 26 første ledd første punktum og Ot.prp. nr. 44 (2000–2001) punkt 12, i merknadene til § 26. Loven gir vid adgang for kommunestyrene og fylkestingene til å legge oppgaver til fellesnemnda. Nemnda skal lage budsjetter for det første driftsåret, men kan også få i oppgave å ansette personale og inngå leiekontrakter, jf. § 26 femte ledd. Ved slike rettsstiftende disposisjoner opptrer nemnda som en fullmektig for de tre kommunene som skal slås sammen, og den fremtidige kommunen.
- (13) Funksjonsperioden for fellesnemnda går ut når det nye kommunestyret eller fylkestinget er konstituert etter reglene § 27. Rettighetene og forpliktelsene som fellesnemnda har stiftet, må da gå over til den sammenslåtte enheten.
- (14) Fellesnemnda for nye Narvik kommune konstituerte seg 26. juni 2016. Nemnda ble valgt av og blant medlemmene i de enkelte kommunestyrene, jf. § 26 første ledd fjerde setning, i dette tilfellet Narvik, Ballangen og Tysfjord kommuner. I fellesnemndas mandat fremgår det blant annet at nemnda skal «etterspørre og avklare alle prinsipielle forhold vedrørende sammenslåingsprosessen». Det fremgår videre at «fellesnemnda har et spesielt ansvar for å vurdere saker som kan ha økonomiske og arealpolitiske konsekvenser». Det er opplyst at kommunestyret i nye Narvik kommune vil konstituere seg 17. oktober 2019. Fellesnemndas funksjonsperiode vil da være over, jf. § 26 siste ledd jf. § 27.
- (15) Tvisteloven § 2-1 lyder:

- "(1) **Partsevne har**
 a) enhver fysisk person,
 b) stat, kommuner, fylkeskommuner og samkommuner,
 c) selskaper, herunder aksjeselskaper, ansvarlige selskaper og kommandittselskaper,
 d) samvirkeforetak, sparebanker og stiftelser,
 e) konkursboer og dødsboer under offentlig skifte,
 f) andre sammenslutninger og selvstendige offentlige virksomheter, når det er særlig bestemt i lov.
- (2) **Andre sammenslutninger enn etter første ledd har partsevne så langt dette følger av en samlet vurdering hvor det særlig legges vekt på**
 - om sammenslutningen har en fast organisasjonsform,
 - om det er et styre eller annet organ som representerer sammenslutningen utad,
 - om sammenslutningen har en formalisert medlemskapsordning,
 - om sammenslutningen har egne midler, og
 - sammenslutningens formål og hva søksmålet gjelder."

- (16) Første ledd fastsetter hvilke enheter som har alminnelig partsevne. Etter bokstav f har "andre sammenslutninger" enn de som er oppregnet i bokstavene b til e og "selvstendige offentlige virksomheter" bare alminnelig partsevne hvis det er "særlig bestemt i lov". Det fremgår av forarbeidene at begrepet "selvstendige offentlige virksomheter" skal forstås på samme måte som tvistemålslovens uttrykk "offentlige innretninger", se Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) side 368. Her fremgår også at det sentrale med bestemmelsen var at det måtte fastsettes i lov hvis virkningen skulle være at virksomheten – og ikke staten eller kommunen – skulle være part i saken. Det forutsettes her at den selvstendige virksomheten i utgangspunktet er en del av enten stat eller kommune:

"Bokstav f følger opp utvalgets forslag til bokstav f og g. Utvalget har i sitt forslag til bokstav f gått inn for at 'selvstendige offentlige foretak' – som tilsvarende det tvistemålsloven betegner som 'offentlige innretninger' – uten videre skal ha partsevne. Regjeringsadvokaten foreslår at § 2-1 bokstav f strykes, og anfører:

'Selv om selvstendige offentlige innretninger normalt vil utøve statens partsstilling, er det fortsatt staten som er part i saken. Det følger allerede av bokstav (b) at staten har partsevne. Bokstav (f) er således overflødig, og bestemmelsen vil kunne skape en viss uklarhet med hensyn til hva som er den korrekte partsangivelse.'

Departementet mener også at en slik bestemmelse vil skape unødig uklarhet. Hvis en offentlig virksomhet er skilt ut som eget selskap, følger det av bokstav c at den har partsevne. Det samme gjelder hvis stiftelsesformen er brukt, jf bokstav d. I andre tilfelle bør det framgå av lovgivningen dersom en statlig eller kommunal virksomhet skal ha partsevne i prosess, med den følge at det er virksomheten og ikke staten eller kommunen som blir part i rettsaken."

- (17) Overført til den foreliggende saken innebærer dette at partsevnen etter første ledd ligger hos de tre kommunene som skal slås sammen, og ikke hos fellesnemnda, ettersom det ikke er særlig bestemt i lov at en fellesnemnd har partsevne. Dette gjelder uansett om fellesnemnda anses som en sammenslutning eller en selvstendig offentlig virksomhet etter første ledd.
- (18) Etter andre ledd kan "[a]ndre sammenslutninger enn etter første ledd [ha] partsevne" etter en nærmere vurdering. Bestemmelsen er ment å videreføre rettstilstanden etter tvisteloven hvor det i rettspraksis var lagt til grunn at foreninger og andre organisasjoner kunne ha partsevne, se NOU 2001:32 side 659:

"For etablerte foreninger av en viss størrelse og med formalisert medlemskapsordning vil det ofte være utvilsomt at foreningen har partsevne. Hvis søksmålet gjelder sammenslutningens egne rettigheter eller plikter, må det normalt legges til grunn at sammenslutningen har partsevne i søksmålet. ... Når søksmålet derimot ikke gjelder sammenslutningens egne rettigheter eller plikter, kan man ikke trekke noen slutninger med hensyn til om sammenslutning er tilstrekkelig fast utelukkende ved å resonnerer fra om sammenslutningen er retts- eller pliktsubjekt. Det må da – som nevnt – foretas en mer konkret vurdering. Regelen i § 2-1 (2) fanger også opp den adgangen til representative søksmål for organisasjoner som er utviklet i rettspraksis. Bestemmelsen forutsetter at organisasjoner kan ha partsevne i slike søksmål, selv om de ikke har alminnelig partsevne."

- (19) I dette tilfellet er spørsmålet om fellesnemnda har partsevne i et søksmål om den fremtidige kommunens grenser. Søksmålet synes dermed ikke å gjelde nemndas "egne rettigheter eller plikter". I tråd med forarbeidene kan det da ikke trekkes slutninger om sammenslutningen er tilstrekkelig fast ut fra de rettigheter og plikter sammenslutningen stifter. Retts- og pliktsubjektet blir den fremtidige kommunen.
- (20) Etter ordlyden i andre ledd kan alle "[a]ndre sammenslutninger enn etter første ledd" vurderes å ha begrenset partsevne. Ordlyden og oppbygningen av regelen indikerer et vidt anvendelsesområde. For eksempel må sammenslutninger både av offentlige og private aktører være omfattet. Det er videre ikke noe i forarbeidene til tvisteloven – eller til inndelingsloven – som tilsier at fellesnemnder ikke skal kunne vurderes etter andre ledd. Ankeutvalget legger derfor til grunn at fellesnemnda er en sammenslutning etter andre ledd, nemlig en sammenslutning av kommunene som skal slås sammen; Narvik, Ballangen og Tysfjord kommuner.
- (21) Når det gjelder den konkrete vurderingen etter andre ledd, finner ankeutvalget etter en samlet vurdering at fellesnemnda for nye Narvik kommune ikke har partsevne. Riktignok er nemnda formalisert både gjennom loven og mandatet. Den har medlemmer fra de enkelte kommunestyrene, og det er utpekt en leder og en nestleder. Ifølge tingrettens kjennelse har nemnda videre «egne midler i den forstand at den har fått disse bevilget, eller kan få dem bevilget». Sammenslutningens formål og hva søksmålet gjelder kunne også tale for partsevne. Når ~~flertallet~~ *ankeutvalget** likevel finner at nemnda ikke har partsevne etter § 2-1 andre ledd, er det fordi sammenslutningen mangler en slik fasthet som forutsettes. Som nevnt er nemndas funksjonstid forbi når den nye kommunestyret konstituerer seg 17. oktober 2019.
- (22) Nemnda handler på vegne av den fremtidige kommunen. Frem til den nye kommunen er stiftet, må partsevnen ligge hos de kommunene som skal slås sammen. Etter sammenslåingen vil den nye kommunen ha partsevne etter tvisteloven § 2-1 første ledd bokstav b.
- (23) På denne bakgrunn har ~~flertallet~~ *ankeutvalget** kommet til samme resultat som lagmannsretten, men med en annen begrunnelse. Anken må etter dette forkastes.
- (24) Ankemotparten har nedlagt påstand om å tilkjennes sakskostnader. Saken har budt på tvil, og ankeutvalget finner at sakskostnader ikke bør tilkjennes for noen instans, jf. tvisteloven § 20-2 tredje ledd.
- (25) Kjennelsen er enstemmig.

SLUTNING

1. Anken forkastes.
2. Sakskostnader tilkjennes ikke for noen instans.

Per Erik Bergsjø
(sign.)

Bergljot Webster
(sign.)

Cecilie Østensen Berglund
(sign.)

**Rettet 11. oktober 2019 i medhold av tvisteloven § 19-8.*

Bergljot Webster
(sign.)