

Norges Hytteforbund  
Billingstadsletta 25  
1396 Billingstad

29. november 2019

Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

#### HØRINGSUTTALELSE – NOU 2019: 5 NY FORVALTNINGSLOV

Norges Hytteforbund har gjennom sin virksomhet i snart 50 år tilegnet seg en omfattende erfaring når det gjelder den kommunale forvaltningspraksis i saker som berører den enkelte hytteeier. Vi tenker her særlig på byggesaker og saker om kommunale skatt- og avgiftsspørsmål.

Spesielt blir vi, som interesseorganisasjon, selvfølgelig kjent med sakene når de kommer inn i klageprosessen etter at vårt medlem har mottatt kommunens vedtak i saken og det oppfattes som galt. Vi mottar dessverre en rekke slike reaksjoner fra landets hytteeiere. Forvaltningslovutvalgets klare-, og selvfølgelig utgangspunkt i den fremlagte NOU 2019:5 er «rettssikkerheten for den enkelte», jf kap. 10.9.1. I denne sammenheng understrekes viktigheten av «Kontrollordninger for å rette opp feil og bygge tillit», jf kap. 10.8.6.

Det er i første rekke to viktige spørsmål som oppstår i forbindelse med borgernes (partens-) adgang til å påklage de kommunale forvaltningsavgjørelsene.

1. Kan avgjørelsen påklages?
2. Hvilket organ er rette klageorgan

### **1 Kan avgjørelsen påklages**

Når det gjelder det første spørsmålet, slik forvaltningsloven (både gjeldende lov og forslaget til ny lov) er innrettet, er det særlig sondringen mellom enkeltvedtak og forskrifter som er helt avgjørende, og som skaper store problem for den enkelte borger. I første omgang er problemet av en mer pedagogisk art; borgerne er usikre når det gjelder det faktiske innhold i sondringen. I neste omgang, og dette er kanskje av enda større viktighet; er problemet at borgerne er usikre på hvor sondringen mellom forskrift og enkeltvedtak går, og hva som er de forvaltningsmessige- og juridiske konsekvensene.

Utvalget har i kap. 20.5 drøftet «hvordan anvendelsesområdet for reglene bør fastsettes», og det pekes her innledningsvis på at «enkeltvedtaksbegrepet» har måttet tåle kritikk. I drøftelsene heter det videre (kap. 20.5.1) at man i vurderingen av om man har å gjøre med et enkeltvedtak eller en forskrift, vil se at begrepene overlapper hverandre, noe som kan reise tvilsomme tolkingsspørsmål. Dette skyldes bl.a. at kompleksiteten i «enkeltvedtaksbegrepet» har vært i stadig utvikling.

Vi i NHF har med stor interesse fulgt og deltatt i den debatten som har versert de siste årene når det gjelder kritikken av enkeltvedtaksbegrepet i sammenheng med klageinstituttet. Vårt hovedinntrykk er at klageordningen slik den praktiseres i dag, ikke virker slik den skal. Den mangler i sammenhenger den mekanismen som skal rette opp feil og mangler, og gjennom det skape borgernes tillit. Vi viser her f. eks. til en uttalelse fra prof. emeritus Jan Fridtjof Bernt i Kommunal Rapport 14/5-19.

Vi i NHF er av den oppfatning at «betydningen av hvorvidt noe er et enkeltvedtak eller ikke, har blitt for stor, og at det er behov for en omfattende regulering», jf kap. 20.5.1.

Det vedtaket som fattes av kommunen, f. eks. i saker om kommunale gebyrer, er svært ofte sammensatt slik at de i første rekke baserer seg på en fortolkning av (eller følger automatisk av) regler fastsatt i en forskrift, deretter overføres dette til faktum i den aktuelle saken. Dermed er vedtaket, etter dagens fortolkning, sett i forhold til gjeldende forvaltningslov § 28 og lovforslaget § 53, ikke et enkeltvedtak, og dermed ikke gjenstand for klagebehandling. Dette betyr at parten ikke har noen mulighet til å få overprøvd verken det faktiske grunnlag for gebyrfastsettelsen eller hvilken forståelse av lov eller forskrift som er blitt anvendt.

Vi henviser i denne sammenheng til Sivilombudsmannens (SOM) pressemelding av 22. mars 2016, som gjaldt borgernes klagerett over kommunens den enkelte gebyrleggelse. SOM uttalte bl.a. at «i og med at man befinner seg på legalitetsprinsippets område, blir det en rettssikkerhetsmessig utfordring hvordan borgerne da skal kunne beskytte seg mot vilkårlighet fra kommunen.»

Vi vil hevde at den kommunale forvaltning når det gjelder avgjørelsene som fattes i forhold til borgerne, i stadig stigende grad er basert på at man tar i bruk «standarder» gjennom å vedta kommunale forskrifter som senere kommer direkte til anvendelse i vedtak som gjelder hver enkelt borger spesielt. Når det gjelder disse kommunale forskriftene er legalitetskontrollen svært begrenset. Begrensningen i kommunelovens bestemmelse om slik legalitetskontroll (kommunelovens § 59) er til det «for effektiv».

## **2 Hvilket organ er rette klageorgan**

Det andre spørsmålet av stor viktighet når det gjelder borgernes klageadgang, er spørsmålet om valg av klageinstans, kap. 24.6.

Vi mener at et overordnet hensyn her må være at klageorganet har en stor grad av faginnsikt og uavhengighet. Når det gjelder kravet om faginnsikt, tenker vi særlig på juridisk kompetanse, noe som vi ser ofte kan være et problem ved dagens ordning. Dette vil i praksis si at det bør opprettes egne klageinstanser som er fullstendig uavhengig av forvaltningsorganene, klageorgan mye på linje med det vi i dag har i forbrukersaker. Et slikt klageorgan skal ikke foreta noen kontroll av kommunens forvaltningsskjønn, men begrense seg til å foreta en lovlighetslovlighetskontroll.

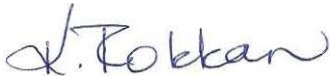


Utvalget uttaler på s. 375 at «å legge klagesakene til en kommunal klagenemnd vil markere en konsentrasjon om klagesakene og gi avstand til politiske organer som trolig vil øke tilliten til klagebehandlingen». Slik dagens ordning virker, er vi av den oppfatning at utvalget burde har latt dette stå som den endelige konklusjonen.

Også om dette spørsmålet uttaler SOM seg i pressemeldingen av 22. mars 2016. SOM uttaler at det er «rettssikkerhetsmessige utfordringer ved at det ikke finnes et uavhengig forvaltningsorgan som er ansvarlig for å kontrollere om kommunene beregner gebyrer i overensstemmelse om selvkostprinsippet.»

Avslutningsvis finner vi det riktig å understreke et viktig faktum som gjelder spesielt for landets hytteeiere. De er som regel unntatt fra deltakelse i det demokratiske liv som kommunens egne borgere er en del av, ved at de har bolig utenfor kommunen, og dermed ikke har stemmerett innenfor kommunen. Dette betyr at de i praksis ikke har noen demokratisk påvirkningsmulighet når det gjelder de vedtak som de selv blir presentert, og som er å oppfatte som forskrifter, (jf det som er sagt over).

Med vennlig hilsen  
for Norges Hytteforbund



Jor Jens N. Engelstad  
Styremedlem

Tlf.: 22 49 32 56/901 79821  
Epost: jens@norgeshytteforbund.no