

REGJERINGSADVOKATEN

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Deres ref
09/278-BO

Vår ref
2009-0045 TNA/GOF

Dato
15.02.2009

HØRINGSUTTALELSE OM FORSLAG TIL LOV OM OVERFØRING AV RETTIGHETER OG FORPLIKTELSER VED GJENNOMFØRING AV FORVALTNINGSREFORMEN

1 INNLEDENDE MERKNADER

Som departementet er inne på i høringsnotatene, innebærer omklassifisering av riksveger til fylkesveger (og kommunale veger) omfattende overføringer av rettigheter og plikter mellom staten og fylkeskommunene.¹ Regjeringsadvokaten er enig i at det er hensiktsmessig at overgangen skjer "as is" med de rettigheter og forpliktelser som er knyttet til de aktuelle veger på overtakelsestidspunktet, og at overgangen av rettigheter og forpliktelser bør reguleres i lovs form – ikke minst for å sikre frigjørende overføring av debitorposisjon. På en del punkter kan det likevel, etter Regjeringsadvokatens syn, være grunn til å vurdere visse endringer og tilføyelser.

2 SYSTEMATIKKEN I LOVEN, BEGREPSBRUK MV.

Regjeringsadvokaten forstår at høringsnotatene er en del av den oppgavefordeling mellom offentlige instanser – særlig mellom stat og fylkeskommune – som har fått den politiske samlebetegnelse forvaltningsreformen. Regjeringsadvokaten forstår det slik at selve omklassifiseringen av riksveger skal skje gjennom et vedtak i departementet etter den fremgangsmåte som er beskrevet i forslaget til nytt tredje ledd i vegloven § 62. Omklassifiseringen aktualiserer så den overføring av rettigheter og forpliktelser som er beskrevet i utkast til lov om overføring av rettigheter og forpliktelser ved gjennomføring av forvaltningsreformen.

¹ Begrepet fylkeskommune inkluderer i det følgende Oslo kommune, med mindre noe annet er nevnt eller fremgår av sammenhengen.

Regjeringsadvokaten er i utgangspunktet noe skeptisk til hensiktsmessigheten av å benytte "forvaltningsreformen" som et rettslig begrep i de formelle lovtekstene. Uten å ha gjort noen dyptgående undersøkelser, antar Regjeringsadvokaten at det hører til sjeldenhetene at politiske samlebetegnelser benyttes i formelle lovtekster. Sykehusformen, barnehagereformen og kunnskapsløftet er alle eksempler på omfattende politiske tiltak som innebar en rekke lovendringer, men, så vidt Regjeringsadvokaten kjenner til, uten at begrepene som sådan ble benyttet i de formelle lovtekstene. Formentlig har dette sammenheng med at slike begreper gjerne er for lite presise til at de egner seg til å bli nedfelt i lovs form. Regjeringsadvokaten vil foreslå at man i de formelle lovene nøyer seg med å beskrive hva det er som skal overføres, når og hvordan overføringen skal skje og hvilke rettslige konsekvenser overføringen skal ha. At overføringen skjer som et ledd i det som politisk betegnes som forvaltningsreformen, antas ikke å være nødvendig å ta med i lovtekstene.

I tillegg kommer at det kan være hensiktsmessig ikke å avgrense departementets kompetanse etter det nye tredje ledd i vegloven § 62 til kun å gjelde omklassifisering av veger i forbindelse med forvaltningsreformen. For eksempel kan det tenkes at man etter en tid finner at det var noen veger som ikke ble tatt med i første omgang, som likevel bør omklassifiseres. Det vil da kunne være vanskelig å vite om den senere omklassifiseringen av disse vegene skjer som ledd i "forvaltningsreformen" eller ikke.

For så vidt gjelder selve kompetansen til å omklassifisere veger, antar Regjeringsadvokaten at det ovenstående ikke er av stor materiell betydning – det er i det vesentlige et spørsmål om hvilke saksbehandlingsregler som skal følges. Regjeringsadvokaten vil likevel foreslå at nytt tredje ledd til vegloven § 62 kan omformuleres, eventuelt at man fjerner ordene "med verknad frå den tid lova tar til å gjelde" i annet ledd slik at leddet får følgende ordlyd:

"Samferdselsdepartementet [eventuelt Kongen] kan med samtykke fra Stortinget legge ned og ta opp riksveger uten at føresegnene i §§ 3 og 7 er fulgt"

Det vil da være et politisk valg hvorvidt man vil benytte de alminnelige reglene i §§ 3 eller 7 eller om man vil innhente Stortingets samtykke etter § 62.

I forlengelsen av dette foreslår Regjeringsadvokaten, av samme grunner som nevnt ovenfor, at man unnlater å benytte begrepet "forvaltningsreformen" i forslaget til lov om overføring av rettigheter og forpliktelser.

Regjeringsadvokaten mener også at uttrykket "øvrige riksvegnett" fremstår for lite presist til at det bør benyttes i overgangslovens § 1, og vil foreslå at man finner en måte å omformulere bestemmelsen på. I tillegg kommer at man i § 2 også regulerer den situasjon at fylkesveg/kommunal veg omklassifiseres til riksveg, slik at "øvrige riksvegnett" ikke er helt dekkende for lovens formål. Et alternativ kan være å knytte lovteksten mer generelt til omklassifisering av veg.

Det ovenstående kan også eventuelt kombineres med en materiell endring i loven om overgang av rettigheter og forpliktelser som innebærer at loven gjelder generelt ved omklassifisering av veger, uavhengig av om dette skjer som ledd i forvaltningsreformen eller ikke. På den måten unngår man å måtte vedta en ny lov hver gang en veg skal omklassifiseres og det er behov for å sikre endelig, frigjørende overgang av rettigheter og – mest praktisk – forpliktelser. Dersom departementet mener det er ønskelig med en slik generell regulering av overgang av rettigheter og forpliktelser ved omklassifisering av veg, kan det muligens være hensiktsmessig at bestemmelsene plasseres i vegloven i stedet for i en egen overgangslov.

I en del andre omdanningslover, f.eks. lov om statens jernbanetrafikkselskap, lov om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap og lov om

omdanning av Luftfartsverket til aksjeselskap, har man uttrykkelig fastsatt i loven at overgangen også omfatter offentlige rettigheter, konsesjoner, tillatelser mv. Regjeringsadvokaten antar at slike forhold i utgangspunktet må anses omfattet av det generelle begrepet "rettigheter" i lovteksten. For å unngå unødig uklarhet, kan det likevel være hensiktsmessig å presisere dette uttrykkelig i forarbeidene.

I utkastet til lov om overgang av rettigheter og forpliktelser er det ikke uttrykkelig fastsatt fra hvilket tidspunkt rettigheter og forpliktelser går over fra staten til fylkeskommunen (eller omvendt). Ettersom omfanget og arten av rettigheter og forpliktelser kontinuerlig er i endring, er det viktig at loven opererer med et presist skjæringstidspunkt. Regjeringsadvokaten antar at departementets beslutning om å legge ned eller ta opp riksveg er et naturlig skjæringstidspunkt. Et spørsmål jeg ikke har hatt anledning til å se nærmere på, er hvorvidt departementets avgjørelse i denne forbindelse er å anse som et vedtak etter forvaltningsloven § 2 a). Jeg har fått opplyst at slike avgjørelser så langt ikke har blitt funnet å oppfylle vedtaksdefinisjonen. At avgjørelsen får betydning for privates rettighetsposisjoner som følge av loven om overgang av rettigheter og forpliktelser, kan innebære at løsningen blir en annen. Det kan også tenkes at avgjørelsen i så fall må regnes som en forskrift, jf. forvaltningsloven § 2 c), og at avgjørelsen i så fall må kunngjøres i Norsk Lovtidend eller på annen måte før det kan påberopes overfor andre subjekter, jf. forvaltningsloven § 39. Dersom departementet ønsker en særregulering av dette, kan man ta inn en bestemmelse i vegloven om at avgjørelse om å ta opp eller legge ned riksveger (eller andre veger) ikke er vedtak etter forvaltningsloven § 2, eventuelt at slike avgjørelser ikke er forskrifter.

Uavhengig av hvordan departementet vurderer forholdet til forvaltningsloven § 2, anbefaler Regjeringsadvokaten som nevnt at man identifiserer et konkret skjæringstidspunkt for overgang av rettigheter og forpliktelser, og at dette presiseres i lovteksten, eventuelt fremgår klart av forarbeidene.

3 BEHOV FOR MEKANISME FOR Å AVKLARE UENIGHET ELLER TVILSSPØRSMÅL

I punkt 1 i høringsnotatet angir departementet at hensikten med lovforslaget er å regulere overgangen av rettigheter og forpliktelser, slik at det ikke oppstår tvil om de respektive vegmyndigheters og andre berørtes plikt og ansvar ved omklassifiseringen. Regjeringsadvokaten er, som nevnt, enig i at dette er hensiktsmessig, men vil peke på at hensikten neppe lar seg oppfylle fullt ut uten at det oppstår uenighet eller tvil i ettertid. Dette aktualiserer spørsmålet om man i lovforslaget bør regulere hvordan man skal avklare eventuelle tvilsspørsmål som kan oppstå.

Selv om det i de aller fleste tilfeller vil være enkelt å fastslå hvilke rettigheter og forpliktelser som blir overført ved en omklassifisering av veg, vil det nødvendigvis også oppstå situasjoner hvor avgjørelsen byr på tvil. Departementet er i høringsnotatene inne på flere slike situasjoner. F.eks. angir man i høringsnotatet med forslag til endring i vegloven pkt. 2.1 tredje avsnitt at det kan være hensiktsmessig å avtale et samarbeid mellom Oslo kommune og Statens vegvesen når det gjelder videreføring av eventuelle kontrakter som etter omklassifiseringen vil angå både kommunale veger og riksveger, og at nødvendig avklaring "må skje lokalt innenfor bestemmelse i blant annet forslag til lov om overføring av statens rettigheter og forpliktelser ved gjennomføring av forvaltningsreformen". Regjeringsadvokaten er enig i at en omforent avklaring er å foretrekke, men vil peke på at man kan komme i en problematisk situasjon dersom partene ikke klarer å bli enige.

Et annet eksempel er neste avsnitt i samme høringsnotat, hvor det beskrives at særskilte problemstillinger som oppstår i tilknytning til prosjekter som bl.a. involverer flere offentlige

organer og andre interessenter (...) forutsettes løst særskilt. Også her er spørsmålet hvordan en eventuell uenighet mellom partene skal løses.

Som et tredje eksempel kan nevnes pkt. 2.3 fjerde avsnitt i samme høringsnotat om at staten skal beholde eiendomsrett og annen rett knyttet til eiendom, konstruksjoner med mer som ikke er direkte knyttet til øvrig riksvegnett som omklassifiseres til fylkesveg og kommunal veg. Også her synes det å være et opplagt behov for å foreta en konkret grenseoppgang, og en reell risiko for at de involverte parter ikke klarer å bli enige om hvor grensen nøyaktig skal trekkes.

Dersom man unnlater å regulere hvordan eventuelle tvils- eller uenighetsspørsmål skal løses, er det nærliggende å anta at slike spørsmål vil kunne bringes inn for de alminnelige domstoler. Etter Regjeringsadvokatens syn kan dette være lite hensiktsmessig, ikke minst fordi det vel utelukkende vil være tale om tvister mellom offentlige organer (fylkeskommunen/Oslo kommune og staten). I hvert fall utad vil det kunne fremstå unødvendig at offentlige instanser bruker omfattende ressurser på rettssaker mot hverandre.

Når det gjelder tidligere omdanningslover, har man falt ned på forskjellige løsninger. I enkelte tilfeller (f.eks. lov om omdanning av Statens vegvesens produksjonsvirksomhet til statlig aksjeselskap) har man unnlatt å regulere spørsmålet. Ved den statlige overtakelsen av spesialisthelsetjenesten ble det i medhold av helseforetaksloven § 52 opprettet en egen tvistenemnd med syv personer som ble satt til å avgjøre uenighetssaker mellom staten og fylkeskommunene. Dette var en svært tid- og ressurskrevende måte å løse slike spørsmål på, men ble ansett nødvendig bl.a. av hensyn til reformens legitimitet. I lov om statens jernbanetrafikkselskap § 72 siste ledd og den senere lov om omdanning av statens jernbanetrafikkselskap (NSB BA) og statens postselskap (Posten Norge BA) til aksjeselskaper § 2 siste ledd vedtok man at Kongen (departementet) i tvilstilfelle skulle avgjøre om en eiendel, rettighet eller forpliktelse var gjenstand for overføring eller ikke. Bestemmelsen har bl.a. blitt anvendt i tilfeller hvor det i ettertid har oppstått spørsmål om ansvarsforhold. Ut fra ressurs hensyn mener Regjeringsadvokaten at sistnevnte løsning er å foretrekke. Den endelige avgjørelsen beror imidlertid i første rekke på politiske vurderinger som departementet er nærmest til å foreta.

4 PARTSSTILLINGEN VED SØKSMÅL MV.

I pkt. 2.4 i høringsnotatet har departementet pekt på en del spørsmål knyttet til partsstilling i søksmål mv. Regjeringsadvokaten antar at det er hensiktsmessig at slike spørsmål løses etter de regler om subjektiv kumulasjon, partsstøtte og rettskraft som følger av tvisteloven og tilsvarende regler for andre tvisteløsningsorganer. Regjeringsadvokaten forstår det slik at bestemmelsene i lovforslaget om overføring av rettigheter og forpliktelser således ikke direkte berører disse prosessuelle spørsmålene, men kun regulerer den underliggende, materielle overføringen av rettigheter og forpliktelser.

5 FORSLAG TIL FORMULERING AV LOVTEKST

Nedenfor har Regjeringsadvokaten, i samsvar med merknadene ovenfor, tatt inn et forslag til omformulering av loven om overføring av rettigheter og forpliktelser. Forslaget er kun ment som et eksempel på hvordan de ovenfor nevnte forholdene kan reguleres.

Forslag til lov om overføring av rettigheter og forpliktelser ved omklassifisering av veg

§1 Formål

Formålet med denne loven er å regulere visse overgangsspørsmål i forbindelse med omklassifisering av veg etter vegloven §§ 3, 7 og 62 tredje ledd.

§ 2 Overføring av rettigheter og forpliktelser

Fylkeskommunen overtar, med frigjørende virkning for staten, statens rettigheter og forpliktelser knyttet til riksveg og riksvegferjeforbindelse som omklassifiseres til fylkesveg og fylkesvegferjeforbindelse. Tilsvarende gjelder for Oslo kommune ved omklassifisering av riksveg til kommunal veg i Oslo.

Første ledd gjelder tilsvarende der fylkesveg eller kommunal veg omklassifiseres til riksveg.

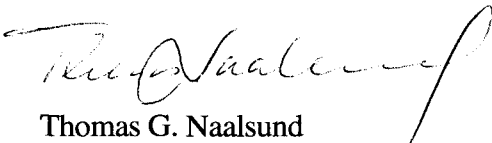
Overgangen av rettigheter og forpliktelser etter første og annet ledd skjer fra det tidspunkt avgjørelse etter vegloven §§ 3, 7 eller 62 er fattet.

Fordringshavere og andre rettighetshavere kan ikke motsette seg overføringen eller gjøre gjeldende at overføringen utgjør en bortfallsgrunn for rettsforholdet.

Kongen [Departementet] avgjør i tvilstilfelle om en rettighet eller forpliktelse er overtatt, helt eller delvis, av staten, fylkeskommunen eller Oslo kommune ved omklassifisering av veg etter første eller annet ledd.

Med hilsen

REGJERINGSADVOKATEN



Thomas G. Naalsund
advokat