

# Tidspunkt for fristavbrytelse ved søknad om rovvilterstatning – ansvar for svikt i postgangen

24.2.2021 (2020/3617)

Saken gjelder Miljødirektoratets avvisning av en søknad om rovvilterstatning etter forskrift 2. juli 1999 nr. 720 om erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt.

Ombudsmannen har kommet til at Miljødirektoratets avvisning av søknaden ikke er i samsvar med de krav som stilles til fristavbrytelse ved innsendelse av søknader etter forskriften. Fristen avbrytes når søknaden innleveres til en postdistributør, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 30.

Ombudsmannen har også kommet til at Miljødirektoratet ikke har overholdt kravene til saksbehandlingstid i forvaltningsloven § 11 a første ledd, eller plikten til å sende foreløpige svar etter annet ledd. Miljødirektoratet bes om å behandle saken på nytt.

## Sakens bakgrunn

I januar 2013 tok A kontakt med Fylkesmannen (nå Statsforvalteren) i Sør-Trøndelag og etterspurte svar på en søknad om erstatning for tap av sau til fredet rovvilt i beitesesongen 2012.

Fylkesmannen kunne imidlertid ikke se å ha mottatt noen søknad fra vedkommende. A hevdet søknaden var sendt innen 1. november i tapsåret, som er fristen i forskrift 2. juli 1999 nr. 720 om erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt (heretter «forskriften», som nå er opphevet) § 14 bokstav a, jf. naturmangfoldloven § 19. Han hevdet videre han hadde en kopi av den opprinnelige søknaden. Det ble avtalt at denne kopien skulle sendes til Fylkesmannen, som deretter skulle undersøke mulighetene for å ta søknaden opp til behandling. Kopien av søknaden ble mottatt av Fylkesmannen 12. april 2013.

Fylkesmannen henvendte seg deretter til Miljødirektoratet med spørsmål om hvordan saken skulle vurderes etter fristregelen i forskriften. I e-post 10. oktober 2013 viste direktoratet til Miljødepartementets retningslinjer til forskriften, og svarte at søknader som er fremsatt etter fristen skal avvises. Fylkesmannen avviste deretter søknaden i vedtak 10. oktober 2013.

Vedtaket ble påklaget til Miljødirektoratet. På grunn av en feil fra Fylkesmannen ble klagen ikke oversendt før i brev 24. oktober 2017, nesten fire år senere.

Miljødirektoratet stadfestet i vedtak 11. november 2019 Fylkesmannens avvisning. I vedtaket viste direktoratet til et internt notat fra Fylkesmannen, hvor det blir vurdert som sannsynlig at søknaden som ble innsendt i ettertid er en kopi av den opprinnelige søknaden. Direktoratet opplyste også at de ikke kjente til årsaken til at søknaden enten ikke var kommet frem eller ikke ble registrert hos Fylkesmannen. Direktoratet mente imidlertid disse forholdene var av underordnet betydning. I vurderingen ble det lagt vekt på at søknaden var fremsatt etter søknadsfristens utløp, og at fristreglene skal praktiseres restriktivt.

A klaget saken inn for ombudsmannen, og vi fant grunn til å undersøke den nærmere.

## Våre undersøkelser

I undersøkelsesbrevet herfra ble Miljødirektoratet bedt om å redegjøre nærmere for deres forståelse av forskriften § 14 bokstav a. Blant annet spurte vi om direktoratet mente retningslinjene til forskriften gir anvisning på hvem som har ansvaret for svikt i postgangen. Videre spurte vi om direktoratet mente det finnes andre kilder som kan kaste lys over spørsmålet enn forskriften og de tilhørende retningslinjene, og om direktoratet i denne sammenheng hadde vurdert forholdet til forvaltningsloven § 30.

Vi stilte også spørsmål om direktoratets saksbehandlingstid, hva som var årsaken til at det hadde brukte i overkant av to år på å behandle saken og om kravet til saksbehandlingstid i forvaltningsloven § 11 a første ledd er oppfylt. Direktoratet ble også spurt om de har som rutine å sende foreløpige svar i saker hvor det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse blir besvart.

Miljødirektoratet svarte at det fremgår av forskriftens retningslinjer at søknader fremmet etter fristens utløp skal avvises dersom forsinket innlevering ikke er avtalt med Fylkesmannen. Retningslinjene omhandler med dette tilfeller hvor søknaden er fremmet etter 1. november og dermed heller ikke mottatt hos Fylkesmannen innen fristen. Direktoratet mente likevel retningslinjene ikke omhandler spesifikt hvem som er ansvarlig dersom en søknad ikke kommer frem i tide på grunn av problemer i postgangen. Miljødirektoratet skrev videre at de ikke hadde vurdert forholdet til forvaltningsloven § 30 i denne saken.

Direktoratet opplyste at saken hadde tatt lang tid å behandle som følge av stor arbeidsmengde. De beklaget at kravet i forvaltningsloven § 11 a første ledd ikke var oppfylt. I saker om rovvilterstatning

hadde var det ikke fast rutine på å sende foreløpig svar. Direktoratet begrunnet dette med at de behandlet svært mange enkeltsaker hvert år og søkerne var delvis innforstått med at behandlingen av klagesakene tok noe tid. Foreløpige svar hadde likevel blitt sendt til søkerne enkelte år.

## Ombudsmannens syn på saken

### 1. Tidspunktet for fristavbrytelse

Saken reiser et generelt spørsmål om når søknadsfristen avbrytes etter forskrift 2. juli 1999 nr. 720 om erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt (nå opphevet), jf. naturmangfoldloven § 19. Vil en søknad regnes som rettidig dersom den er sendt innen riktig dato, men på en eller annen måte blir borte under oversendelsen? Innledningsvis bemerkes det at spørsmålet vil ha mindre aktualitet for fremtidige saker om rovvilterstatning, da den gjeldende forskriften krever at søknader skal fremmes elektronisk.

Søknadsfristen fremgår av forskriften § 14 bokstav a:

«Søknad om erstatning skal fremmes på skjema fastsatt av Direktoratet for naturforvaltning til fylkesmannen i søkerens bostedsfylke senest 1. november i tapsåret.»

I forbindelse med vedtakelsen av forskriften fastsatte Miljøverndepartementet retningslinjer som utdyper de enkelte bestemmelsene i Ot.prp. nr. 62 (1998–1999). I retningslinjen til § 14 bokstav a på side 34 står det:

«Dyreeieren skal fylle ut søknadsskjema og sende dette til fylkesmannen innen 1. november i tapsåret. Dersom det skal være mulig for fylkesmannen å ferdigstille saksbehandlingen innenfor tapsåret er det avgjørende at søknadsfristen overholdes. Det kan imidlertid være situasjoner som gjør det vanskelig for dyreeier å overholde fristen. I slike tilfeller må dyreeier ta kontakt med fylkesmannen for å bli enige om den videre prosedyre for innsending av søknadsskjema. Søknader som kommer inn etter fristen skal avvises dersom forsinket innlevering ikke er avtalt med fylkesmannen før fristen.»

Miljødirektoratet synes å legge til grunn at søknaden må være kommet frem til Fylkesmannen for at den skal være «fremsatt» i forskriftens forstand. Til støtte for dette synet viser de til siste punktum i retningslinjene.

Ombudsmannen er ikke enig i denne forståelsen av bestemmelsen. Etter forskriften skal søknad «fremmes» senest 1. november. Avgjørende er derfor når en søknad skal anses fremmet.

Retningslinjene gir i første punktum uttrykk for at søknaden må sendes innen 1. november.

Forskriftens og retningslinjenes ordlyd taler derfor for at fristen anses avbrutt dersom søkeren postlegger eller på annen måte «sender» søknaden innen 1. november i tapsåret. Siste punktum i retningslinjene viser til situasjoner det har skjedd en «forsinket innlevering», og løser ikke

spørsmålet om hvem som har risikoen for at en rettidig innsendt søknad blir borte i posten eller på annen måte ikke blir registrert hos Fylkesmannen. Ombudsmannen er likevel enig med direktoratet i at forskriften i seg selv ikke gir et helt entydig svar på spørsmålet om hvem som har ansvar for svikt i postgangen.

En viss veiledning kan finnes i forvaltningsloven § 30 om når forvaltningsklager må være fremsatt. Etter bestemmelsen er det tilstrekkelig for fristavbrytelse at erklæringen før utløpet av fristen er overlevert til en «tilbyder av posttjenester». Selv om forvaltningsloven § 30 ikke direkte regulerer forholdet i denne saken, kan den anses for å gi uttrykk for et generelt prinsipp som det er naturlig å anvende også i et tilfelle som det foreliggende. Det vises i denne sammenheng til ombudsmannens uttalelse i årsmeldingen for 2002 på side 302 (SOMB-2002-65), som bygger på tilsvarende betraktninger.

Ombudsmannen er etter dette kommet til at fristen for innsendelse av søknader i saker som denne, avbrytes når søknaden overleveres til en tilbyder av posttjenester, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 30. Det kan vanskelig ses at direktoratet kan pålegge søkeren ansvar for eventuelle feil fra postdistributørens eller Fylkesmannens side, da dette er forhold som ligger utenfor søkerens kontroll. Ved vurderingen av saken har ombudsmannen kun sett på Miljødirektoratets tolkning av fristreglene i forskriften og begrunnelse for å avvise søknaden. Det understrekes at vi ikke har vurdert sakens bevismessige sider.

Miljødirektoratet har i sitt svar på undersøkelsesbrevet fra ombudsmannen også reist spørsmålet om forvaltningsloven § 30 annet punktum kan anvendes analogisk i andre tilfeller enn for forvaltningsklager. Bestemmelsen sier at søknaden må sendes på nytt innen en uke etter at søkeren har fått vite om eller burde ha forstått at søknaden ikke var kommet frem.

Dersom en søknad skal tas til behandling må det stilles visse aktsomhets- og aktivitetskrav til søkere som har fått vite eller burde forstått at en innsendt søknad ikke er mottatt av forvaltningen. Forvaltningsloven § 30 annet punktum kan nok gi en viss veiledning i disse situasjonene. Den kan imidlertid ikke uten videre anvendes analogisk. Denne delen av bestemmelsen retter seg direkte mot borgeren og hva som skal til for at en klagerett skal være i behold. Legalitetsbetraktninger taler mot at en lovbestemt positivt angitt frist brukes utenfor de situasjoner den direkte regulerer. Særlig gjelder dette når bestemmelsen oppstiller en forholdsvis streng preklusjonsfrist.

Hva som kreves av søkeren må også ses i lys av veiledningsplikten i forvaltningsloven § 17. Dersom forvaltningen ikke gir noen anvisning på når en ny søknad må sendes inn, kan det i de fleste tilfeller neppe stilles så strenge krav til søkeren som det forvaltningsloven § 30 annet punktum legger opp til. Dette vil være særlig aktuelt i et tilfelle som det foreliggende, hvor forvaltningen la til grunn at søkeren uansett hadde risikoen for at den opprinnelige søknaden ikke kom frem, slik at en ny søknad ville være uten betydning.

## 2. Saksbehandlingstiden

Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at en sak skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold». Bestemmelsen stiller krav til både den samlede saksbehandlingstiden og hva som er akseptable årsaker til opphold i saksbehandlingen. Vilkåret «uten ugrunnet opphold» er skjønnsmessig, og det nærmere innholdet vil kunne variere etter blant annet sakens art og omfang, samt tilgjengelige ressurser.

Grunnleggende likhetshensyn tilsier i utgangspunktet at saker bør behandles i den rekkefølgen de kommer inn. Etter omstendighetene kan det imidlertid være nødvendig og i tråd med god forvaltningsskikk at enkelte saker eller sakstyper gis særlig prioritet, se blant annet Rt. 2006 side 1519 avsnitt 38. At behandlingstiden har vært spesielt lang hos underinstansen kan være et moment som taler for at saken gis særlig prioritet, se ombudsmannens uttalelse 15. desember 2020 (SOM-2020-2152). Forutsetningen er imidlertid at en slik prioritering er forsvarlig og ikke på en utilbørlig måte går ut over behandlingen av andre saker.

Fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelags avgjørelse ble påklaget i 2013 gikk det nesten fire år før saken ble oversendt til Miljødirektoratet. I oversendelsesbrevet 24. oktober 2017 skriver Fylkesmannen at saken ved en feil var blitt liggende ubehandlet i lang tid. Miljødirektoratet fattet deretter vedtak i klagesaken 11. desember 2019, over to år etter å ha mottatt oversendelsen fra Fylkesmannen. Samlet sett, og i lys av sakens omfang, må behandlingstiden betegnes som ekstraordinært lang.

Miljødirektoratet har vist til at saken har tatt lang tid å behandle som følge av stor arbeidsmengde. Ombudsmannen kan ikke se at kapasitetsutfordringer kan begrunne en saksbehandlingstid som i dette tilfellet. Saken er ikke særlig omfattende, og med tanke på den lange saksbehandlingstiden hos Fylkesmannen burde den ha blitt prioritert av direktoratet.

Hverken den samlede saksbehandlingstiden, eller fremdriften under sakens gang, er derfor i samsvar med forvaltningslovens krav om at en sak skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd.

Det foreligger heller ikke informasjon om at Miljødirektoratet har sendt foreløpig svar, jf. forvaltningsloven § 11 a annet ledd. Der saksbehandlingen er lang vil borgerne ha behov for å bli orientert underveis. Direktoratet burde derfor ha sendt et foreløpig svar med en angivelse av når de forventet å ferdigbehandle saken.

Miljødirektoratet har beklaget den lange saksbehandlingstiden, og uttalt at de vil ha et særlig fokus på saksbehandlingstid fremover for å unngå å komme i slike situasjoner på nytt.

## Konklusjon

Ombudsmannen har kommet til at Miljødirektoratets avvisning av søknaden ikke er i samsvar med de krav som stilles til fristavbrytelse ved innsendelse av søknader etter forskriften. Fristen avbrytes når søknaden innleveres til en postdistributør, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 30.

Direktoratet har ikke overholdt kravene til saksbehandlingstid i forvaltningsloven § 11 a første ledd, eller plikten til å sende foreløpige svar etter annet ledd. Ombudsmannen forutsetter at direktoratet organiserer arbeidet sitt slik at de blir i stand til å oppfylle forvaltningslovens krav til saksbehandlingstid, samt at det sikres bedre rutiner for å sende foreløpige svar i saker hvor saksbehandlingen trekker ut i tid.

Ombudsmannen ber Miljødirektoratet behandle saken på nytt i tråd med det som fremgår ovenfor. Vi ber om å bli orientert om utfallet av den nye behandlingen.

24.2.2021 (2020/3617)