

Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartement
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

postmottak@kmd.dep.no
Att. Erland Aamodt

Vår ref.
2016/1163-3

Deres ref.

Saksbehandler
Rune Karlsen

Direkte innvalg Dato
26.04.2016

Høring - etablering av tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune

1. Overordnet standpunkt

Saken ble behandlet i kommunestyret i Hammerfest kommune den 21.april 2016 (se vedlagt saksprotokoll). Hammerfest kommune støtter regjeringens forslag i forhold til utvidelse av kommunens søksmålskompetanse.

2. Kort om høringsnotatet

Kommuner har pr i dag adgang til å anlegge søksmål mot staten i privatrettslige tvister. Det er her i hovedsak tale om tvister som knytter seg til kommunal eiendom. Det åpnes nå for at kommunene skal kunne saksøke staten for de alminnelige domstoler når kommunen opptrer som offentlig myndighet, og det i denne forbindelse oppstår tvist med statsforvaltningen om lovforståelse, mv.

Søksmålsadgangen foreslås konkret til å omfatte saker som er avgjort ved statlige klagebehandling, statlig omgjøring av kommunens vedtak utenom klage (forvaltningsloven § 35 mv) og pålegg ved tilsyn. Ordningen skal gjelde ved statlig lovlighetskontroll, avgjørelser om saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36, samt avgjørelser om fordeling av kostnader/plikter mellom det offentlige blant annet etter barnevernloven § 8-3, mfl.

Det foreslås videre at kommuner skal kunne reise søksmål om gyldigheten av innsigelse etter plan- og bygningsloven § 5-4, og om en avgjørelse etter § 5-6 om innsigelsen skal tas til følge. Hva gjelder prøving av gyldighet av fremme av innsigelse, foreslås to ulike alternativer, hvorav det ene alternativet innebærer en begrenset prøvingsrett. Sentralt i høringsnotatet er at statlige klageorganer skal legge «stor vekt» på det kommunale skjønn, og at det stilles nærmere krav til begrunnelse for å sette det kommunale skjønn til side.

I forhold til etablering av en tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune så foreslår regjeringen at domstolene både skal kunne prøve statsforvaltningens rettsanvendelse, saksbehandling og det faktum som statsforvaltningen legger til grunn for sin avgjørelse.

Postadresse
Hammerfest kommune
Postboks 1224, 9616 Hammerfest
E-post: postmottak@hammerfest.kommune.no

Besøksadresse

www.hammerfest.no

Telefon
78 40 20 00
Telefaks
78 40 25 17

Bank
7592.05.00080
Org.nr
964 830 533

Innbyggere kan gjennom vedtak ha fått tilsagn om visse velferdsytelser. Som beskyttelse mot å bli inndratt i tvister mellom stat og kommune foreslår regjeringen et forbud mot å omgjøre vedtak på grunnlag av resultatet av en domstolsbehandling. Dette gjelder selv om en eventuell domstolsavgjørelse går til ugunst for innbyggeren.

3. Etablering av tvisteløsningsordning m.v.

Hammerfest kommune er i det vesentligste enig med departementet i dets begrunnelse for å utvide kommunenes rett til å få rettslige tvister prøvd for de alminnelige domstoler. Særlig bemerkes følgende:

3.1 Uniform tvisteløsning

Departementets forslag synes å omhandle de praktisk viktigste tilfeller hvor kommuner kan ha behov for søksmålskompetanse. Hammerfest kommune er enig med departementet i at både lovanvendelse, saksbehandling og faktum må kunne prøves.

I høringsnotatet fremkommer at departementet ikke ønsker at hensynet til det kommunale selvstyret skal gjelde i klagesaker etter barnevernloven. Her bemerkes at dette ikke er helt uproblematisk siden både hensynet til barnet og barnets rettsikkerhet kan tilsi at kommunene i enkelte tilfeller må kunne bringe en sak for retten dersom det er uenighet mellom det statlige klageorgans og kommunen om forståelsen av hva som er til det beste for barnet jf. barnevernloven § 4-1.

På samme måte som departementet ser ikke Hammerfest kommune at det vil være tale om det store antall saker som bringes for retten. Mulig saksomfang tatt i betraktning gjør at det ikke synes å være et særlig behov for å etablere et eget tvisteløsningsorgan ved siden av de alminnelige domstoler.

Staten har ikke en alminnelig instruksrett over kommuner, men må styre med hjemmel i lov. Både staten og kommunene er dermed bundet av loven. Innholdet i loven fastsettes på sin side i siste instans av domstolene.

Hammerfest kommune legger til grunn at det er tilstrekkelig kompetanse og kapasitet innenfor eksisterende tvisteløsningssystem, herunder at denne godt fungerende ordning for tvisteløsning da også bør gjelde for kommunenes utøvelse av lovpålagte oppgaver overfor innbyggerne.

3.2 Beskyttelse mot omgjøring ved visse grunnleggende velferdstjenester

Det vil kunne fremstå som særlig uforutsigbart for en privat part dersom en kommune kan gå til sak mot staten for å få et overordnet statlig organs avgjørelse kjent ugyldig. Dette vil særlig gjelde hvor det statlige organet omgjør eller opphever et kommunalt vedtak med den følge at en privat part får en tjeneste eller tillatelse som kommunen mener at den private part ikke har krav på.

I tråd med høringsnotatet legges imidlertid til grunn at det allerede i dag er en viss adgang til å omgjøre ugyldige vedtak (ved dom og gjennom vedtaksorganets egen (fornye)de vurdering av saken). En privat part kan dermed pr i dag ikke være 100 % sikker på at en tjeneste eller tillatelse som er blitt tildelt ikke blir endret eller opphevet som følge av at forvaltningen selv omgjør vedtaket.

I den grad en kommune gis medhold i at den statlige klageinstans sitt vedtak er ugyldig er det også naturlig at kommunen har adgang til å omgjøre vedtaket *for fremtiden* der vedtakets innhold legger til rette for dette. I denne konteksten er det ikke naturlig med et altomfattende forbud mot omgjøring.

Kommunen kan selvfølgelig velge en mildere tilnærming (dvs. «gjøre det mindre»), f.eks. ved å velge å avvente omgjøring fordi det ligger en tidsbegrensning i vedtaket. Denne vurderingen må imidlertid overlates til kommunen og ellers bero på kommunens frie skjønn.

Hammerfest kommune er enig med departementet i dets forslag om å unnta fra omgjøringsadgangen enkelte grunnleggende velferdstjenester som kommunen gir innbyggerne sine og som dermed ikke bør bli påvirket av en eventuell rettssak mellom staten og kommunene.

3.3 Erstatning

Privatpersoner som reiser sak mot staten eller en kommune med påstand om at et vedtak er ugyldig har adgang til å kreve erstatning. Hammerfest kommune er enig i at dersom kommunene først gis adgang til å reise sak mot staten med påstand om at et statlig vedtak er ugyldig så bør dette også ledsages av en adgang til å kreve erstatning.

Hammerfest kommune kan imidlertid ikke se at forutsigbarheten til den private part berøres selv om kommunene gis rett på erstatning i de tilfeller det påføres utgifter som følge av statens feilaktige avgjørelser. Tvert i mot synes erstatningsinstituttet å ha positiv innvirkning fordi ansvarsgrunnlaget da kan bidra til grundigere vurderinger og færre feilaktige avgjørelser. Dette må gjelde uavhengig av om det er tale om enkelte grunnleggende velferdstjenester som er omfattet av et eventuelt omgjøringsforbud.

3.4 Innsigelsessaker

Reglene om innsigelser til kommunale arealplaner fremgår av plan- og bygningsloven (pbl) §§ 5-4 til 5-6. Innsigelser etter pbl. kan fremmes til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. I planene skal ulike interesser avveies og samordnes. Dette er ofte interesser som kan være motstridende.

Kommunen har ansvaret for at nasjonale, viktige regionale interesser og andre interesser blir ivaretatt og må i denne sammenheng samarbeide med andre myndigheter for å ivareta både kommunale, regionale og nasjonale interesser. Om nødvendig kan andre myndigheter fremme innsigelse til kommunens planforslag. Innsigelse er dermed et virkemiddel for å sikre at viktige interesser blir tatt tilstrekkelig hensyn til. En rekke organer har rett til å fremme innsigelse etter pbl. § 5-4. Hvis kommunen ikke tar hensyn til innsigelsen, skal det etter § 5-6 normalt foretas mekling mellom partene. Ved fortsatt uenighet sendes saken til departementet for endelig avgjørelse. En innsigelse innebærer dermed at myndigheten til å treffe vedtaket i plansaken flyttes fra kommunen til departementet. Pr i dag har ikke kommunene søksmålskompetanse i innsigelsessaker.

I høringsnotatet foreslås at kommunene gis søksmålskompetanse i slike saker. Samme hensyn som ligger til grunn for forslaget om alminnelig søksmålskompetanse kan gjøres gjeldende for innsigelser etter pbl.. Kommunene synes dermed å ha en berettiget interesse i å få innsigelser prøvd rettslig. Rettslig prøving vil i alle tilfelle kunne avklare rettslige uklarheter knyttet til innsigelser i tillegg til å virke skjerpende for både stat og kommuner at kommunene gis denne adgangen.

Hammerfest kommune er enig med departementet i dets forslag om at et *endelig* vedtak fra departementet i forhold til om en innsigelse skal tas til følge etter plan og bygningsloven § 5-6 skal kunne prøves for domstolene, og at domstolene også kan prøve om de formelle og materielle vilkårene for å fremme innsigelser er til stede. I forlengelsen av dette påpekes viktigheten av at tvisteløsningsmekanismen viser tilbakeholdenhet med å overprøve en kommunes skjønnsmessige avveininger av ulike planfaglige og/eller politiske hensyn.

Tilbørlig iaktakelse herom synes ellers å være i tråd med den alminnelige begrensningen som domstolene allerede i dag viser hva gjelder å overprøve forvaltningens faglige vurderinger.

Siden nevnte skjønnsmessige avveininger i en slik prosess jf. plbl. § 5-6 fortsatt vil tilligge forvaltningen /departementet i siste instans fremstår det som mindre betenkelig å åpne for at alle sider av en eventuell innsigelse prøves.

Hovedregelen i norsk rett er at adgangen til å få prøvd spørsmål rettslig begrenses til rettssubjekter med aktuell interesse, jf. tvisteloven § 1-3. Dette prinsippet bør ikke fravikes.

Hva gjelder lovfesting av skjerpet begrunnelsesplikt så ser Hammerfest kommune det slik at dette vil kunne bidra til økt bevissthet om bruken av innsigelser og i stor grad sikre at eventuelle innsigelser god faglig og rettslig forankring.

3.5 Økonomi

Utgangspunktet i høringsnotatet er at kommuner som reiser sak selv må dekke kostnadene ved dette over kommunens frie inntekter.

Hammerfest kommune anmoder om at ordningen evalueres innen to til fire år for eventuelt tilføring av ekstra skjønnsmidler.

I tråd med overnevnte anbefaler Hammerfest kommune:

1. at adgangen til å kreve erstatning gjelder for alle sakstyper
2. lovfesting av skjerpet begrunnelsesplikt i plbl. § 5-4 femte ledd
3. at de alminnelige domstolene håndterer tvister mellom kommune og stat.
4. at ordningen evalueres innen to til fire år for eventuelt tilføring av ekstra skjønnsmidler.

Ved all kontakt med avdelingen i denne sak, vennligst referer til saksnummer 2016/1163

Med hilsen
Rune Karlsen

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor nødvendigvis ikke underskrift

Vedlegg:

Saksprotokoll i Kommunestyret - 21.04.2016

Behandling

Votering: Som innstillingen – enstemmig vedtatt.

Vedtak

1. Hammerfest kommune anbefaler at adgangen til å kreve erstatning gjelder for alle sakstyper
2. Hammerfest kommune anbefaler lovfesting av skjerpet begrunnelsesplikt i plbl. § 5-4 femte ledd
3. Hammerfest kommune anbefaler at de alminnelige domstolene også håndterer tvister mellom kommune og stat.
4. Hammerfest kommune ber om at ordningen evalueres innen to til fire år for eventuelt tilføring av ekstra skjønnsmidler.