

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref: 16/148

Vår ref: 16/00818-4

Dato: 27.04.2016

Utlendingsdirektoratets høringssvar - Forslag til begrensning i statlig klageinstans adgang til å overprøve kommunens utøvelse av det frie skjønn og etablering av tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune

Vi viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementets forslag til begrensning i statlig klageinstans adgang til å overprøve kommunens utøvelse av det frie skjønn og etablering av en tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune i brev av 27. januar 2016. Nedenfor følger Utlendingsdirektoratets (UDIs) kommentarer til forslagene.

Begrensning i statlig klageinstans' adgang til å overprøve kommunens utøvelse av det frie skjønn

Vi har kommentarer til det forelagte forslaget med hensyn til etablering av asylmottak, herunder behandling av søknader etter plan- og bygningsloven.

Som hovedregel skal etablering av nye asylmottak settes i gang som en vanlig byggesak med søknad til plan- og bygningsmyndighetene i den aktuelle kommunen. Ved bruk av eksisterende bygninger som mottak, oppstår det særlige spørsmål om dispensasjon etter plan- og bygningsloven.

Asylmottak er ikke angitt som et eget arealformål i plan- og bygningsloven §§ 11-7 nr. 1 eller 12-5 andre ledd nr. 1, men kan inngå som del- eller underformål under arealformålet «bebyggelse og anlegg». Arealformålet blir vanligvis ytterligere presisert gjennom ulike underformål, for eksempel «boligbebyggelse» eller «bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting». Det siste underformålet kan eventuelt spesifiseres ytterligere til eksempelvis institusjon eller asylmottak.

Dersom underformålet i reguleringsplanen er angitt som «boligbebyggelse» eller «hotell/overnatting», vil etablering av asylmottak med sentralisert bygningsmasse ikke være i samsvar med formålet. I disse tilfeller er det nødvendig å søke om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 eller foreta reguleringsendring.

I forarbeidene til plan- og bygningsloven fremgår det at vurderingen av om lovens vilkår for å dispensere er oppfylt, er et såkalt rettsanvendelses-skjønn. Det betyr at Fylkesmannen, også etter en eventuell begrensning av klageinstansens kompetanse, fortsatt fullt ut vil kunne prøve om vilkårene for dispensasjon er oppfylt.

Selv om lovens vilkår for dispensasjon er oppfylt, er det likevel slik at tiltakshaver ikke har noe rettskrav på å få dispensasjon, jf. ordlyden «kan» i plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd. Denne delen av vurderingen er underlagt kommunens frie skjønn. Lovforslaget innebærer at Fylkesmannen ved prøving av vedtaket må legge en større vekt på hensynet til det kommunale selvstyre enn etter dagens ordning.

Plikten til å legge større vekt på hensynet til kommunalt selvstyre betyr at klageinstansen etter at alle elementene i skjønnnet er kartlagt og vurdert, må ta stilling til om argumentene som taler for et annet resultat enn det kommunen kom frem til, er tilstrekkelig tungtveiende til å veie opp for hensynet til det lokale selvstyre. Forslaget vil øke terskelen for å overprøve kommunens skjønnsutøvelse, og departementet legger i forslaget opp til at det skal mye til for at kommunens vedtak kan oppheves eller endres.

Forvaltningsloven § 34 har tidligere ikke gitt noen nærmere holdepunkter for hvor tungt hensynet til det kommunale selvstyre skulle veie. Etter endringen vil andre hensyn, som hensynet til nasjonal styring og ivaretagelse av lovfestede rettigheter og våre forpliktelser til å sikre et tilstrekkelig antall innkvarteringsplasser veie mindre enn i dag.

UDI mener at det er en viktig nasjonal interesse å kunne sikre et tilstrekkelig antall innkvarteringsplasser for asylsøkere. Dette gjelder både i en normalsituasjon og ved en krise eller ekstraordinær situasjon hvor det er behov for å etablere et stort antall mottaksplasser raskt. Hensynet til asylsøkernes grunnleggende behov for botilbud, samt hensynet til deres liv og helse (jf. EMK) må i disse tilfeller tillegges stor vekt. Dette er også sentralt for å kunne oppfylle våre internasjonale forpliktelser til å ta imot flyktninger. Hensynet til en større vektlegging av det kommunale selvstyre mener vi i slike tilfeller bør vike slik at kommunens skjønnsutøvelse bør kunne prøves fullt ut av klageinstansen.

Etablering av en tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune

I høringsnotatet foreslås det at kommunene også skal få adgang til å reise sak mot staten i saker hvor kommunen er berørt av den statlige avgjørelsen i egenskap av å være offentlig myndighet. I en sak hvor kun staten er saksøkt, vil en dom på ugyldighet ikke ha rettskraftvirkning overfor en privat part som er begunstiget gjennom vedtaket. Et ugyldig vedtak kan imidlertid klageinstansen etter domstolsbehandlingen omgjøre

til ugunst for vedkommende, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c.

I den forbindelse er det i punkt 3.9.2 i høringsnotatet forslag til forbud for staten mot å kunne omgjøre enkelte vedtak, selv om domstolen kjenner vedtaket ugyldig. Under dette punktet fremgår det at forslaget til forbud ikke vil endre forvaltningens omgjøringsadgang i medhold av forvaltningsloven § 35. Vi forstår forslaget slik at omgjøringsforbudene nettopp vil begrense forvaltningens omgjøringsadgang i medhold av forvaltningsloven § 35 c i de tilfellene hvor domstolen har hatt saken til behandling og kommet frem til at vedtaket er ugyldig. Det fremstår som et paradoks at et vedtak som er kjent ugyldig av domstolen skal blir stående, mens et vedtak som forvaltningsorganet selv vurderer som ugyldig kan omgjøres i henhold til forvaltningsloven § 35 c.

Det fremgår videre av forslaget at det prinsipielt er viktig at kommunen ikke er avskåret fra å reise sak for domstolene mot staten. Det er foreslått forbud mot å omgjøre i særlovgivningen på områder vi antar kommunene vil ha størst interesse i å få omgjort et ugyldig vedtak. Vi stiller derfor spørsmål ved om den søksmålsadgangen som nå foreslås, vil ha noe særlig praktisk betydning.

Med hilsen

Stephan Mo
avdelingsdirektør

Marius Mølmen Moen
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.