



Saksutredning

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 - høringsuttalelse

Saksbehandler: Bente Hedum
Dato: 11.04.2016
Arkivref.: 16/18465/FE - 020, TI - &03, TI - &13

Utvalg	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	25.04.2016	021/16

Dokumenter vedlagt saken

Dato	Dok.nummer	Tittel
01.02.2016	6622	Høring - etablering av tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune
01.02.2016	6623	Følgemail
01.02.2016	6624	Høringsnotat

Journalposter i arkivsaken

29.01.2016 Høring - etablering av tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune

Rådmannens forslag til vedtak:

Moss kommune slutter seg til forslagene til endringer i lovverket, med det formål å styrke det lokale selvstyret. Kommunen ser positivt på å begrense statlig klageinstans' adgang til å overprøve kommunens utøvelse av det frie skjønn, samt å gi kommunene adgang til å reise sak for domstolene mot staten i nærmere bestemte rettslige tvister.

25.04.2016 Formannskapet

Møtebehandling:

Votering:

Rådmannens forslag ble enstemmig vedtatt.

FSK-021/16 Vedtak:

Moss kommune slutter seg til forslagene til endringer i lovverket, med det formål å styrke det lokale selvstyret. Kommunen ser positivt på å begrense statlig klageinstans' adgang til å overprøve kommunens utøvelse av det frie skjønn, samt å gi kommunene adgang til å reise sak for domstolene mot staten i nærmere bestemte rettslige tvister.

Saksopplysninger:

Høringsnotat om forslag til endringer i lovverket er sendt høringsinstansene med frist 27. april.

Det fremgår av høringsnotatet at formålet med endringene er å styrke lokaldemokratiet.

Det er forslag til endringer på to områder:

For det første er det forslag om å redusere statlig klageinstans' adgang til å prøve det lokale frie skjønnet. Vurderinger av det frie skjønnet skal særskilt begrunnes.

For det andre foreslås det å opprette adgang for kommunene til å reise sak mot staten, for å løse rettslig uenighet mellom stat og kommune.

Forvaltningsloven inneholder i dag en regel om å legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Forslaget går ut på å pålegge klageinstansen å legge større vekt på det kommunale selvstyret enn hva gjeldende rett innebærer. Klageinstansen skal fortsatt foreta en grundig og detaljert vurdering, men vurderingen skal munne ut i en konklusjon hvor vektingen av kommunens utøvelse av fritt skjønn tillegges større tyngde enn i dag. Forslaget påvirker ikke klageinstansens adgang til å prøve rettsanvendelsen, saksbehandlingen og faktum. I de saker hvor klageinstansen prøver den frie skjønnsutøvelsen, skjerpes imidlertid kravet til begrunnelse fra klageinstansen. Dette antas å ville bidra til økt bevissthet om bestemmelsen om å begrense adgangen til å overprøve kommunens skjønnsutøvelse. Enkelte bestemmelser i særlovgivningen vil være unntatt fra endringen.

Kommuner har i dag normalt ikke adgang til å reise søksmål overfor staten i saker om gyldigheten av vedtak fattet i forbindelse med klagebehandling. Dette er fastslått av Høyesterett i Rt. 1993, s 445. Videre er kommunene avskåret fra å reise søksmål med krav om erstatning for økte kostnader som følger av omgjøringsvedtak. Forslaget tar sikte på å gi kommunene adgang til å reise søksmål om gyldigheten av klageinstansens vedtak. Hensynet til det lokale selvstyre er også her begrunnelsen for forslaget. En klar begrensning i forslaget, er at når noen gjennom vedtaket har blitt innvilget en «grunnleggende velferdstjeneste», vil ikke saken kunne føre til omgjøring til ugunst for parten. Altså kan kommunen få prøvet vedtaket prinsipielt, uten at partens rettssikkerhet blir berørt.

Forslaget tar også sikte på å la kommunene få adgang til å kreve erstatning.

Videre foreslås det å innføre søksmålskompetanse for kommunene i innsigelsessaker etter plan- og bygningsloven. Nabokommuner foreslås ikke å få slik rett. Det er to alternative modeller for dette, den ene modellen begrenser adgangen mot å kunne gå til søksmål når innsigelsen er begrunnet i bestemte forhold, mens den andre modellen ikke innehar tematiske begrensninger. Det foreslås også en skjerping av kravet til å begrunne innsigelser.

Det foreligger to mulige måter å behandle tvister mellom stat og kommune i slike tilfeller, enten ved ordinær domstolsbehandling eller ved å opprette en avtalebasert tvisteløsningsnemnd. Sistnevnte med KS som sentral avtalepart for kommunene.

Departementet ønsker tilbakemelding på ovennevnte forslag til endringer.

Vurderinger:

Behovet for å styrke lokaldemokratiet er åpenbart til stede. Valgdeltakelsen er lav og interessen for å være lokapolitiker synes begrenset.

Hensynet bak kommunereformen, er til dels å kunne tildele kommunene ansvar for flere oppgaver av kompleks og omfattende karakter. For å få kommuner som evner å ta slikt ansvar, forutsettes det at skjønnsutøvelsen respekteres. Videre forutsettes at den politiske viljen til å utnytte arealene i tråd med lokale behov respekteres. Det innebærer dog ikke at det også er andre hensyn som må ivaretas.

For en tid siden var rådmannsutvalget referansegruppe for et forskningsprosjekt som analyserte fylkesmennes praksis knyttet til klagebehandling på utvalgte sakstyper og på hvordan de benyttet innsigelsesinstuttet. Rapporten konkluderte med at det var ulikheter i fylkesmennes praksis, både når det gjaldt overprøving av kommunenes vedtak og når det gjaldt hyppigheten av å benytte innsigelser til kommunenes arealplaner.

Alle disse hensynene tilsier endringer i lovverket knyttet til de foreslåtte områdene. Samlet vil de kunne føre til en opplevelse i kommunene av at man blir hørt og respektert i egen saksbehandling og i egen planforvaltning.

Når det gjelder å skjerpe ytterligere adgangen til å overprøve den lokale skjønnsutøvelsen, ser vi ikke at dette har noen rettssikkerhetsmessige betenknninger, ettersom den private parten vil være vernet mot omgjøring av vedtaket til ugunst for seg. Moss kommune har ved flere anledninger sett behov for å få vurdert klageinstansens vedtak ut fra så vel juridiske, faglige og økonomiske aspekter. Kommunen skal ivareta helheten og enkeltvedtak som kan skape presedens for utøvelse av myndigheten på enkeltområder, kan gripe uforholdsmessig hardt inn i kommunens evne til å benytte ressursene til beste for innbyggerne i et helhetsperspektiv.

Adgangen til å få prøvet plansaker med innsigelse, har en annen karakter. Her er kommunene fratatt myndigheten til å fatte vedtak selv, når det ikke oppnås enighet mellom kommunen som planmyndighet og innsigelsesorganet. Fylkesmannen er meklingsinstans i dag, også i saker hvor fylkesmannens egne fagavdelinger har fremmet innsigelse. Det er uklart for oss om dette tenkes opprettholdt. Vedtaksmyndigheten flyttes til departementet, i saker hvor man ikke oppnår enighet. Kommunen har i dag ingen adgang til å angripe vedtaket. Det er dette som ønskes etablert, og kommunen ser at dette er formålstjenlig i særskilte tilfeller. Kommunen vil anbefale en modell med full prøving, da for eksempel begreper som «nasjonal eller vesentlig regional betydning» vil være helt sentrale temaer å få vurdert i denne sammenheng.

Moss kommune anser domstolsbehandling som mest egnet tvisteløsningsarena. En meklingsordning for innsigelsessaker har vi allerede, og ytterligere meklings i nemnd etter at departementet har fattet vedtak, vil ventelig ikke ha samme tyngde som ordinær domstolsbehandling.

Moss kommune slutter seg til vurderingen om at adgangen til å få prøvd avgjørelser for domstolene ikke vil bli benyttet i stort omfang. Prosessen er kostbar og vil kunne være en omdømmemessig belastning, som kommunene vil vurdere svært nøye. Likevel anser Moss kommune det som en god sikkerhetsventil for det tilfellet at kommunen oppfatter at et vedtak strider mot kommunens rettsfølelse.

Økonomiske konsekvenser:

Ikke relevant.

Miljøkonsekvenser:

Ikke relevant.

Folkehelsekonsekvenser:

Ikke relevant.

Konklusjon:

De foreslåtte endringer imøteses.

Rådmannen i Moss, 11.04.2016