



Innst. 320 L

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 64 L (2016–2017)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskompetanse m.m.)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning og bakgrunn

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fremjar i proposisjonen framlegg til endringar i forvaltningslova, tvistelova, plan- og bygningslova og einskilde andre lover.

Dei fleste lovframlegga gjeld for både kommunar og fylkeskommunar.

For å styrkje lokaldemokratiet og flytte makt og ansvar til kommunane foreslår departementet i proposisjonen at statlege klageinstansar ikkje lenger i like stor grad skal kunne overprøve utøvinga av det frie skjønnet i kommunane. Etter den generelle regelen i forvaltningslova skal statlege klageinstansar leggje vekt på omsynet til det kommunale sjølvstyret når det frie skjønnet i kommunen skal prøvast. Departementet foreslår å endre denne regelen slik at klageinstansar skal leggje stor vekt på omsynet til det kommunale sjølvstyret. Departementet foreslår vidare ein ny regel som presiserer at statlege klageinstansar må grunngje korleis dei har lagt vekt på dette omsynet ved prøving av det frie skjønnet.

Departementet foreslår vidare å gje kommunane som offentlege organ rett til å reise sak mot staten. Søksmålsretten gjeld likevel ikkje for vedtak som er gjorde med heimel i barnevernlova. For å vareta interessene til private partar skal vedtak etter ein del sentrale velferdslover ikkje kunne gjerast om sjølv

om ein domstol har kjent vedtaket ugyldig. Omgjeringsforbodet gjeld likevel ikkje der den private parten har fått tilkjent ytinga fordi han eller ho eller nokon som har handla på vegner av vedkomande, med forsett eller grovt aktaust har gjeve feilaktige opplysningar.

Departementet foreslår også at kommunen skal kunne reise søksmål om gyldigheita av ei motsegn etter plan- og bygningslova og vedtaket i departementet i saker om motsegn.

Departementet sende 27. januar 2016 ut eit høyringsnotat med framlegg til endringar i forvaltningslova, tvistelova, plan- og bygningslova og einskilde andre lover.

Omtale av inspela frå høyringsinstansane går fram av dei einskilde kapitla i proposisjonen.

1.2 Avgrensing i retten for statlege klageinstansar til å overprøve utøvinga av det frie skjønnet i kommunen

1.2.1 Definisjonar og sentrale omsyn

1.2.1.1 DET FRIE SKJØNET (SKJØN ETTER OM DET ER FØREMÅLSTENLEG)

Det frie skjønnet inneber at kommunen kan velje mellom ulike lovlege løysingar når dei gjer vedtak, til dømes når det gjeld val av tenestetilbod og omfanget av tenestene. Kommunen har fritt skjøn så lenge lova og alminnelege forvaltningsrettslege prinsipp ikkje dikterer valet av løysing ut frå eit bestemt faktum. Kommunen står med andre ord fritt til å velje mellom fleire lovlege alternativ.

Det frie skjønnet opnar for at kommunane kan tilpasse vedtak og praksis til ulike lokale og individuelle forhold. Fritt skjøn gjev rom både for faglege vurderingar (fagleg-administrativt skjøn) og for lokalpolitiske vurderingar.

1.2.1.2 RETTSBRUK (RETTSBRUKSSKJØN) OG GRENSA TIL DET FRIE SKJØNET

Det skjønnet som blir utøvd som ein del av rettsbruken, er ikkje omfatta av framlegget i denne proposisjonen.

Rettsbruksskjønnet er fullt ut styrt av rettsreglane, til forskjell frå det frie skjønnet eller hensiktsmessigskjønnet. Det vil kunne dreie seg om rettsbruk sjølv om rettsregelen inneheld skjønsmessige ord eller uttrykk.

Det hender også at rettsreglar med skjønsmessige ord eller uttrykk blir tolka slik at den konkrete vurderinga av om desse føresetnadene er til stades, er ein del av det frie skjønnet. Ein illustrasjon er den såkalla Trallfa-dommen, jf. Rt. 2007 s. 257. Sjå omtale i proposisjonen.

1.2.1.3 KOMMUNALT SJØLVSTYRE

Kommunalt sjølvstyre inneber grunnleggjande sett at kommunane har rett til å styre seg sjølve. Kommunane er sjølvstendige forvaltningsorgan. Dei er ikkje underlagde andre statlege organ enn Stortinget som lovgjevjar om ikkje andre underordningsforhold følgjer av lov.

Det kommunale sjølvstyret blei grunnlovfesta våren 2016. Føresegna som blei fastsett i Grunnlova § 49 andre ledd, lyder:

«Innbyggjarane har rett til å styre lokale tilhøve gjennom lokale folkevalde organ. Nærare føresegner om det lokale folkevalde nivået blir fastsette i lov.»

Kommunane si rolle som lokaldemokratisk organ legg til rette for at innbyggjarar og lokalsamfunn kan råde over saker som vedkjem dei sjølve, og påverke eiga samfunnsutvikling. Det kommunale sjølvstyret er difor viktig for å fremje nærdemokratiet og den lokale sjølvrådetretten. Det kommunale sjølvstyret gjev også rom for at tenester kan tilpassast individuelle og lokale forhold. Førearbeida til grunnlovsføresegna strekar samtidig under at grunnlovsføresegna ikkje skal vere til hinder for statleg klagehandsaming.

Departementet viser til førearbeida til forvaltningslova § 34, som peiker på at kommunen som «generalist» har ansvar for ei heilskapleg og samordna politisk og økonomisk styring. Statleg overprøving av det frie skjønnet kan føre til større økonomiske belastningar for kommunane og gjere det vanskelegare for dei å stå ansvarlege for ein samordna politikk, jf. Ot.prp. nr. 51 (1995–96) s. 38. Vidare tilseier prinsippet om nærleik at valet mellom fleire lovlege alternativ skal takast så nær innbyggjaren som mogleg og ikkje på eit meir sentralt avgjerdsnivå enn nødvendig, jf. NOU 2016: 4 Ny kommunelov s. 49.

1.2.1.4 NASJONALE OMSYN

Grunnlovsføresegna om det kommunale sjølvstyret i § 49 tek utgangspunkt i at Noreg skal vere ein einskapsstat. Forholdet mellom nasjonale omsyn og det kommunale sjølvstyret er vidare omtalt i Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel s. 13.

Nasjonale omsyn kan gjere seg gjeldande på ei rekkje sektorområde.

1.2.1.5 OMSYNET TIL RETTSTRYGGLEIK

I rettsteorien er ein skeptisk til å bruke «rettstryggleik» som argument utan å presisere nærare kva ein meiner. I Torstein Eckhoff og Eivind Smiths, «Forvaltningsrett», 10. utgåve s. 56–57, er omgrepet omtalt.

Den tradisjonelle tolkinga av omgrepet «rettstryggleik» er at borgarane skal vere trygge på at dei får oppfylt rettane sine. Kjernen av omgrepet er difor at innbyggjarane får det dei har krav på etter lov og forskrift, er sikra ei forsvarleg sakshandsaming og er verna mot myndigheitsmisbruk.

1.2.2 Gjeldande rett

1.2.2.1 KLAGEINSTANSEN

For einskildvedtak som er gjorde av forvaltningsorgan oppretta i medhald av kommunelova, er klageinstansen kommunestyret, formannskapet eller ei eller fleire særskilde klagenemnder som er oppnemnde av kommunestyret. Departementet er likevel klageinstans når vedtak er gjorde av kommunestyret, jf. forvaltningslova § 28 andre ledd.

Den formelle hovudregelen er altså at kommunestyret er klageinstans for kommunale vedtak (intern klagehandsaming). Den praktiske hovudregelen er at eit statsforvaltningsorgan (ofte Fylkesmannen) er klageinstans for kommunale vedtak, sidan dette er eksplisitt fastsett i fleire særlover.

1.2.2.2 KOMPETANSEN TIL KLAGEINSTANSEN

Det er fastsett ein generell regel om kompetansen til klageinstansen i forvaltningslova § 34. I nokre av særlovene er det eigne føresegner om kva slags kompetanse klageinstansen har, sjå nærare nedanfor. I forvaltningslova § 34 andre ledd første punktum heiter det at klageinstansen kan prøve «alle sider av saken». Det inneber at både rettsbruken, sakshandsaminga, faktumet og skjønnsutøvinga kan prøvast. Ifølgje forvaltningslova § 34 andre ledd siste punktum skal den statlege klageinstansen «legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønnet» under handsaminga av klagar over vedtak som er gjorde av ein kommune.

Ifølgje førearbeida er føresegna utforma som ein standardregel, noko som inneber at regelen kan til-

passast dei ulike områda alt etter i kor sterk grad omsynet til det kommunale sjølvstyret gjer seg gjeldande. Det inneber at tungtvegande omsyn kan tilseie at omsynet til det kommunale sjølvstyret må tilleggjast mindre vekt. Det blir vist til at nasjonale omsyn kan vere særleg tungtvegande, til dømes ved omdisponering av dyrka og dyrkbar mark.

1.2.2.3 SÆRLEGE REGULERINGAR I SÆRLOVGJEVINGA AV KOMPETANSEN TIL KLAGEINSTANSEN

Det er nokre få døme på føresegner i særlovgjevinga som avvik frå hovudregelen i forvaltningslova om kompetansen til klageinstansen.

Sjå døme i proposisjonen.

1.2.3 *Prøvingsrett for klageinstansen i Danmark og Sverige*

1.2.3.1 INNLEIING

Det er store variasjonar i rettstradisjonar, forvaltningsorgan og lovteknikk i ulike land. Sjølv om instansen som handsamar klagen formelt sett har full overprøvingskompetanse, kan det variere om denne kompetansen i praksis blir nytta eller ikkje. Vidare kan det frie skjønnet berre omfatte ein liten del av skjønstemaa. Om prøvingsretten er full eller avgrensa seier dermed ikkje nødvendigvis så mykje om rammene for det lokale sjølvstyret.

1.2.3.2 DANMARK

Som i Noreg blir klagar over kommunale avgjerder handsama administrativt. Kompetansen til klageinstansen er fastsett i dei ulike særlovene og ikkje i ein generell regel tilsvarande forvaltningslova § 34. Det er heller ikkje fastsett nokon generell regel om vektning av omsynet til det kommunale sjølvstyret. Det rettslege utgangspunktet er at klageinstansen har full prøvingskompetanse. Utviklinga i Danmark er likevel at klageinstansane i stadig fleire av særlovene er avskorne frå å prøve hensiktsmessigskjønet til kommunane. Årsaka er at ein vil fremje det kommunalpolitiske og det kommunaløkonomiske ansvaret på dei områda der kommunen har eit hensiktsmessigskjønet.

Ifølgje bekendtgørelse af lov om folkeskolen, jf. LBK 9989 av 16/08/2010 § 51, er det ikkje høve til å klage i visse sakstypar. Elles inneheld lova ingen avgrensingar i retten til å overprøve hensiktsmessigskjønet til kommunane eller nærare reglar om vektning av omsynet til kommunalt sjølvstyre. Det same gjeld klagar etter Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og annen specialpædagogisk bistand, jf. BEK nr. 380 av 28/04/2012 kapittel 9.

1.2.3.3 SVERIGE

I motsetning til i Noreg og Danmark, der klagar blir handsama administrativt av ei klagenemnd, blir klagar i Sverige som hovudregel handsama av særskilde forvaltningsdomstolar.

Det formelle utgangspunktet i kommunallagen (1991:900) er at forvaltningsdomstolen berre kan gjere lovlegheitskontroll (laglighetsprövning) ved prøving av vedtak i kommunen, jf. kapittel 10 § 2. § 3 opnar likevel for at det kan fastsetjast særskilde klagereglar i anna regelverk.

I særlovgjevinga er det ei rekkje lover som gjev klageinstansen kompetanse til å prøve både lovlegheit og hensiktsmessigskjønet til kommunane, jf. Sletnes s. 671.

1.2.4 *Høyringsnotatet*

1.2.4.1 PLIKT TIL Å LEGGJE STOR VEKT PÅ OMSYNET TIL DET KOMMUNALE SJØLVSTYRET

I høyringa føreslo departementet å endre forvaltningslova § 34 slik at statlege klageinstansar skal leggje «stor vekt» på omsynet til det kommunale sjølvstyret.

I høyringsnotatet blei det lagt opp til at regelen framleis skal vere ein standardregel. Regelen vil difor vere fleksibel og kunne tilpassast ulike område, men omsynet til det kommunale sjølvstyret vil gjennomgåande vege tyngre enn i dag.

I høyringa heiter det at framlegget ikkje påverkar retten for klageinstansen til å prøve rettsbruken, sakshandsaminga og faktum. Det blei difor lagt til grunn at omsynet til rettstryggleiken ikkje taler mot framlegget. Departementet streka dessutan under at klageinstansen framleis skal kunne prøve om skjønnsutøvinga til kommunen er i strid med den ulovfesta læra om misbruk av myndighet.

1.2.4.2 EINSKILDE UNNTAK ETTER VELFERDSLOVGJEVINGA

Departementet la i høyringsnotatet til grunn at einskilde sakstypar ikkje bør bli påverka av framlegget om å redusere retten for statlege klageinstansar til å overprøve skjønnsutøvinga i kommunane. Det gjeld grunnleggjande velferdstenester til barn og mindreårige.

I høyringa blei det vidare føreslått å behalde lovreglar som særskilt regulerer retten for klageinstansen til å overprøve det kommunale hensiktsmessigskjønet.

Sjå døme på lover i proposisjonen.

1.2.4.3 PLIKT TIL Å GRUNNGJE VEDTAKET

Fvl. § 25 stiller krav til innhaldet i grunngjevinga av einskildvedtak.

I høyringa føreslo departementet å skjerpe kravet til grunngeving når ein statleg klageinstans prøver hensiktsmessigskjønet til kommunen, slik at avveginga mellom det kommunale sjølvstyret og andre omsyn kjem klart fram i vedtaket. Departementet la til grunn at både kommunen og andre som saka vedkjem, har ei rettkomen interesse av å vite korleis klageinstansen har vekta dei ulike omsyna i saka mot kvarandre. Vidare meinte departementet at ei særskild grunngevingsplikt kan bidra til større medvit om og betre etterleving av føresegna og gjere det enklare å etterprøve vektinga av det kommunale sjølvstyret.

1.2.5 Framlegget frå departementet

1.2.5.1 PLIKT TIL Å LEGGJE STOR VEKT PÅ OMSYNET TIL DET KOMMUNALE SJØLVSTYRET

Departementet føreslår å endre forvaltningslova § 34 andre ledd tredje punktum. Føremålet er å styrkje det kommunale sjølvstyret. Endringa inneber at klageinstansen skal leggje «stor vekt» på det kommunale sjølvstyret i dei tilfella kommunen har eit val mellom fleire ulike lovlege handlingsalternativ. Føresegna vil difor verke inn på vektinga når ein statleg klageinstans prøver det frie skjønnet til kommunen.

Ein del høyringsinstansar meiner at framlegget kan gå ut over rettstryggleiken til innbyggjarane. Framlegget inneber ikkje endringar i retten klageinstansen har til å overprøve rettsbruken, sakshandsaminga eller faktum, og om skjønnsutøvinga inneber misbruk av myndigheit. Rettane og pliktene innbyggjarane har etter lov og forskrift, vil difor ikkje bli påverka av framlegget. Regelen inneber difor inga rettsleg avgrensing i kompetansen til klageinstansen, men legg føringar for vektinga av omsynet til det kommunale sjølvstyret når klageinstansen prøver det frie skjønnet i kommunen.

Når det gjeld omsynet til at plikter og tenester skal vere så like som mogleg i heile landet, og føreseielege, viser departementet til at rettsreglar med fritt skjøn inneber at lovgjevaren har opna for at det kan gjerast ulike vurderingar og lokale tilpassingar. Statleg overprøving vil difor berre i mindre grad vere eigna til og meint for å sikre lik praksis i heile landet. Departementet er heller ikkje einig i at ein statleg overprøving av skjønnet i kommunane nødvendigvis vil føre til at vedtaka blir kvalitativt betre, ettersom dei statlege klageinstansane gjennomgåande vil ha mindre lokalkunnskap og vere lenger vekk frå innbyggjaren vedtaket rettar seg mot.

Ifølgje høyringsfråsegna frå Advokatforeningen er den føreslåtte endringa i forvaltningslova § 34 vanskeleg å foreine med merknaden frå fleirtalet i kontroll- og konstitusjonskomiteen om at ein ikkje ønskte å gje private partar dårlegare sjansar til å nå fram med ein klage enn i dag, då ny § 49 i Grunnlova

blei handsama i Stortinget. Grunnlova § 49 andre ledd lyder:

«Innbyggjarane har rett til å styre lokale tilhøve gjennom lokale folkevalde organ. Nærare føresegner om det lokale folkevalde nivået blir fastsette i lov.»

I merknaden frå fleirtalet i kontroll- og konstitusjonskomiteen heiter det:

«Flertallet ønsker ikke at en grunnlovsbestemmelse om lokaldemokrati skal bli brukt til å innnevne enkeltborgeres rettigheter eller rettsikkerhet. Håndhevere av forvaltningsretten må ikke miste av syne at Norge er en enhetsstat. Den særlovgivningen som kommunene forvalter, gir borgerne både rettigheter og plikter som presumptivt skal være like i landet med mindre det foreligger saklige, konkrete grunner til noe annet. For borgere vil det være en viktig rettsikkerhetsgaranti å kunne klage eller ta sin sak opp med statlige myndigheter dersom de oppfatter saker feilbehandlet eller sine rettigheter tilsidesatt.»

Departementet viser til at føremålet med § 49 var å grunnlovfeste det kommunale sjølvstyret. Departementet meiner at det er vanskeleg å tolke komiteen slik at føresegna om grunnlovfesting av det kommunale sjølvstyret var meint å leggje avgrensingar i retten til i lov å fastsetje nærare reglar om vektinga av omsynet til det kommunale sjølvstyret. Allereie på tidspunktet for vedtaket av grunnlovsføresegna var det i pasient- og brukarrettslova fastsett ein regel om at det skal leggjast «stor vekt» på omsynet til det kommunale sjølvstyret.

Departementet viser til at gjeldande regel i forvaltningslova § 34 er utforma som ein standardregel og kan tilpassast ulike område alt etter i kor sterk grad omsynet til det kommunale sjølvstyret gjer seg gjeldande. Førearbeida til den gjeldande føresegna peiker mellom anna på at nasjonale omsyn kan vere særleg tungtvegande på lovområde som er delegerte til kommunane, og nemner særleg jordlova § 9 og barnevernsområdet som døme på saksområde der omsynet til det lokale sjølvstyret må tilleggjast noko mindre vekt.

At føresegna er ein standardregel inneber at vektinga av omsynet til det kommunale sjølvstyret kan variere mellom ulike saksområde. I saksområde av lokalpolitisk art vil omsynet til det kommunale sjølvstyret ha større vekt enn i saksområde utan særlege lokalpolitiske interesser.

Ved prøvinga må domstolane vurdere om det går fram av vedtaket at omsynet til det kommunale sjølvstyret er tillagt stor vekt, men ikkje den konkrete interesseavveginga.

1.2.5.2 NOKRE UNNTAK ETTER
VELFERDSLOVGJEVINGA OG FØRESEGNER
MED SÆRSKILD REGULERING AV
OVERPRØVINGA TIL KLAGEINSTANSEN

I høyringsnotatet blei det føreslått at gjeldande norm om at det skal leggjast «vekt» på omsynet til det kommunale sjølvstyret ved prøvinga av det frie skjønnet, skal oppretthaldast når det gjeld opplæringslova § 8-1 tredje ledd og barnevernlova. I høyringa blei det peikt på at omsynet til kva som er det beste for barnet bør vege tyngre enn det kommunale sjølvstyret, medan ein del instansar meiner at terskelen for overprøving også bør hevast ved klagehandsaming av slike saker. Departementet meiner at omsynet til kva som er best for barnet tilseier at vektinga av omsynet til det kommunale sjølvstyret ikkje bør endrast.

Fleire høyringsinstansar peiker på at endringa av forvaltningslova § 34 andre ledd tredje punktum inneber at tilvisinga til denne føresegna i pasient- og brukarrettslova § 7-6 første ledd må fjernast. Departementet sluttar seg til synspunkta, og viser til at det går fram av høyringsnotatet at § 7-6 første ledd ikkje var meint å omfattast av den føreslåtte endringa. Dette inneber at tilvisinga til forvaltningslova § 34 andre ledd tredje punktum bør flyttast frå andre til tredje punktum. For andre vedtak etter lova skal klageinstansen følgje den generelle regelen at det skal leggjast stor vekt på omsynet til det kommunale sjølvstyret.

Vidare blei det i høyringsnotatet ikkje føreslått endringar i lovføresegner med særskilde tersklar for overprøving av det frie skjønnet som ikkje er omfatta av den generelle vektingsregelen i forvaltningslova § 34. I høyringsnotatet blei pasient- og brukarrettslova § 7-6 første ledd, sosialtenestelova § 48 og alkohollova § 1-16 nemnde som døme på slike føresegner. Departementet kan ikkje sjå at det har kome inn merknader som tilseier at denne konklusjonen bør endrast, og held difor fast på dette framlegget.

1.2.5.3 PLIKT TIL Å GRUNNGJE VEDTAKET

Departementet meiner at framlegget om å skjerpe krava til grunngjeving av vedtaka til klageinstansen vil bidra til større medvit om og betre etterleving av føresegna om vekting av omsynet til det kommunale sjølvstyret. Grunngjevingsplikta vil også gjere det enklare både for dei involverte og for andre å etterprøve vektinga av omsynet. På denne bakgrunnen opprettheld departementet framlegget.

1.3 **Tvisteløysingsmekanisme for rettslege tvistar mellom stat og kommune**

1.3.1 **Gjeldande rett**

1.3.1.1 RETT TIL Å REISE SAK FOR DOMSTOLANE

1.3.1.1.1 *Rett for kommunane til å reise sak for domstolane*

Kommunane er sjølvstendige rettssubjekt uavhengig av statsforvaltninga. Kommunane har som staten partsevne, jf. tvistelova § 2-1. Det er difor i utgangspunktet ikkje noko i vegen for at ein kommune reiser sak mot staten.

Det kan berre reisast sak om «rettskrav», jf. tvisteloven § 1-3 første ledd. I det ligg det at kravet som saksøkjaren vil fremje, må kunne avgjerast med grunnlag i rettslege reglar. Gyldigheita av eit forvaltningsvedtak vil normalt vere eit slikt rettskrav. Det følgjer av tvistelova § 1-3 andre ledd at «[d]en som reiser saken, må påvise et reelt behov for å få kravet avgjort i forhold til saksøkte. Dette avgjøres ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partenes tilknytning til det». Dette tilknytingskravet inneber at ein kommune normalt ikkje vil kunne reise søksmål mot staten om gyldigheita av eit vedtak i tilfelle der kommunen har noko med saka å gjere i eigenskap av offentlig myndigheit.

Truleg kan kommunar heller ikkje reise søksmål mot staten med krav om erstatning for auka kostnader som følgje av eit omgjeringssvedtak. Det inneber at det i dag som hovudregel berre er privatpersonar som kan bringe einskildvedtak og andre forvaltningsavgjerder inn for domstolane.

Privatrettslege tvistar mellom kommunar eller mellom ein kommune og statsforvaltninga kan normalt bringast inn for domstolane, då ei avgjerd vil ha rettsverknader for stillinga til den saksøkjande kommunen som privat rettssubjekt. Departementet går ut frå at kommunane også vil kunne reise sak mot staten på bakgrunn av eit vedtak som inneheld eit pålegg om at kommunen, i eigenskap av å vere eit privat rettssubjekt, pliktar å gjere noko.

Når det gjeld offentligrettslege tvistar mellom fleire kommunar (eventuelt mellom statlege organ og kommunar) om kven av dei som har plikt til å levere ei offentlig yting, eller kven av dei som har rett til å motta ei offentlig avgift eller liknande, er det ein del føresegner i særlovene som gjev eit statleg forvaltningsorgan myndigheit til å avgjere slike spørsmål med endeleg verknad. Utgangspunktet i desse tilfella er at kommunane då ikkje har rett til å bringe tvisten inn for dei alminnelege domstolane, jf. mellom anna Rt. 2006 s. 618. I Rt. 2007 s. 234 blir det likevel gjevne uttrykk for at domstolane også i slike tilfelle har «en viss prøvingsrett eller kontrollmyndighet som vern mot maktmisbruk eller annet graverende forhold fra forvaltningsorganets side».

1.3.1.1.2 *Kva for sider av saka som kan prøvast*

Etter gjeldande rett er den alminnelege regelen at domstolane kan prøve alle ugyldigheitsgrunnar som er gjorde gjeldande – dvs. mellom anna feil ved sakshandsaminga, faktum og rettsbruken. Som hovudregel kan likevel partane velje å avgrense domstolsprøvinga til visse sider ved saka. Domstolane kan ikkje overprøve vurderingar som ligg innanfor rammene for det frie skjønnet til forvaltninga, utover å kontrollere om skjønnsutøvinga er i strid med læra om misbruk av myndighet.

1.3.1.2 *KVEN EIT SØKSMÅL SKAL RETTAST MOT*

Søksmål om gyldigheita av forvaltningsvedtak skal rettast mot organet som fatta vedtaket i siste instans, jf. tvistelova § 1-5.

Dersom vedtaket er til fordel for ein privat part kan vedkomande gjerast til medsaksøkt, jf. tvistelova § 15-2. Eit anna spørsmål er om den private parten i somme tilfelle må trekkjast inn. Gyldigheita av forvaltningsvedtak kan ikkje avgjerast i ei sak mellom private utan at det offentlege er gjort til part i saka. Dette er likevel ikkje til hinder for at domstolen, i ein tvist mellom to private partar, prejudisielt tek stilling til om eit forvaltningsvedtak er gyldig.

1.3.1.3 *NÆRARE OM RETTSLEG PRØVING AV VEDTAKET TIL KLAGEINSTANSEN, DER VEDTAKET TILGODESER EIN TREDJEPERSON*

Ei rettskraftig avgjerd er som hovudregel berre bindande, i form av rettskraftsverknad, for partane, jf. tvistelova § 19-15 første ledd. Ein dom som kjenner eit forvaltningsvedtak ugyldig i ei sak mot det offentlege, er difor ikkje bindande for ein tredjeperson som vedtaket er til fordel for, men som ikkje er part i saka. Det same vil gjelde dersom det blir opna for at kommunen skal kunne gå til sak mot staten for å få eit vedtak gjort av ein statleg klageinstans kjent ugyldig. Ein dom på ugyldigheit i ei sak mellom kommunen og staten kan likevel leie til at vedtaket klageinstansen har fatta, blir gjort om til ugunst for ein privat tredjeperson som ikkje er part i tvistesaka.

Saksøkjaren vil kunne saksøkje den tilgodesette tredjepersonen ved sida av det offentlege dersom vilkåra etter tvistelova § 15-2 er oppfylte. Dette blir omalt som subjektiv kumulasjon.

Dersom ein person reiser søksmål mot det offentlege om gyldigheita av eit forvaltningsvedtak som er til fordel for ein privat tredjeperson, men ikkje saksøker den tilgodesette tredjepersonen ved sida av det offentlege, har den tilgodesette tredjepersonen likevel høve til å tre inn som part i rettssaka etter tvistelova § 15-3 eller til å opptre som partshjelpar etter § 15-7.

Den som saksøker det offentlege for å angripe eit forvaltningsvedtak vil ikkje ha plikt til å trekkje inn som saksøkt ein eventuell tredjepart som blir tilgodesett av vedtaket, jf. Rt. 2015 s. 641.

1.3.1.4 *DET EUROPEISKE CHARTERET OM LOKALT SJØLVSTYRE*

Det følgjer av artikkel 11 i det europeiske charteret om lokalt sjølvstyre at «lokale myndigheter skal ha tilgang til judisiell overprøving for å sikre fri utøvelse av sin myndighet [...]». Det må difor finnast eigna kontrollorgan for uavhengig rettsleg prøving av avgjerder i offentlege organ som lokale styresmakter kan bringe saka inn for.

1.3.2 *Samanlikning av dei nordiske landa når det gjeld retten for kommunane til å få prøvd statlege avgjerder*

Dei fleste europeiske land har domstolar eller liknande som kan løyse tvistar mellom staten og kommunane. I Finland og Sverige kan kommunane bringe tvistar med staten inn for forvaltningsdomstolane, men ordninga blir sjeldan nytta i praksis. I Danmark kan kommunane bringe tvistar med staten inn for dei alminnelege domstolane, sjå Sletnes s. 651 og 691.

1.3.3 *Høyringsnotatet*

1.3.3.1 *SØKSMÅLSKOMPETANSE FOR KOMMUNANE OVERFOR STATEN*

Departementet føreslo i høyringsnotatet at kommunane bør få høve til å reise sak mot staten, også når tvisten gjeld usemje om statleg utøving av offentlig myndigheit overfor kommunen.

Ein kontroll av lovbruken i statsforvaltninga kan best sikrast gjennom kontroll i eit uavhengig organ, som domstolen.

At kommunar kan få prøvd rettsbruken i statsforvaltninga av domstolane, vil også gje eit betre vern av kommunane og det kommunale sjølvstyret.

Å etablere ei tvisteløysingsordning vil bidra til å fjerne tvil om Noreg etterlever dei folkerettslege forpliktingar vi har etter det europeiske charteret om lokalt sjølvstyre.

Høyringsnotatet peikte på den andre sida på at rettssaker mellom stat og kommune kan fortone seg som ein lite føremålstenleg bruk av offentlege ressursar, og at ein difor ikkje bør belaste domstolane med denne typen usemje.

Departementet la i høyringsnotatet til grunn at kommunane ikkje vil bruke domstolane som arena for grunnlause søksmål. Prosesskostnader og prosessrisiko vil bidra til å skape ein terskel mot dette.

Departementet foreslo vidare at også Longyearbyen lokalstyre får tilsvarande søksmålskompetanse som kommunane.

1.3.3.2 DOMSTOLANE BØR FÅ ROLLA SOM TVISTELØYSINGSORGAN

Departementet gjorde i høyringsnotatet greie for at det i prinsippet kan tenkjast fleire ulike tvisteløysingsorgan, til dømes ei nemnd.

Departementet foreslo i høyringsnotatet at det er domstolane som skal løyse rettslege tvistar mellom staten og kommunane.

I høyringsnotatet blei det peikt på at domstolane er eit etablert og uavhengig organ for tvisteløysing. Ved å vise tilsvarande tvistar mellom stat og kommune til domstolane blir det lagt best til rette for ei ein-skapleg rettsutvikling.

Domstolane er også eit praktisk alternativ, mellom anna fordi ein ikkje treng å byggje opp eit anna organ (nemnd), lage reglar for dette organet osv. Departementet peikte også på at det vil vere lite aktuelt berre å opprette ei nemnd utan at avgjerdene i nemnda kan overprøvast.

Departementet meinte også at det er ønskjeleg med ein viss terskel for å bringe saker inn for tvisteløysing.

1.3.3.3 KVA FOR SAKSTYPAR BØR KUNNE PRØVAST?

Det er hovudsakleg i tilfelle der ein kommune opptre i eigenskap av offentleg organ at kommunen ikkje har høve til å bringe statlege avgjerder retta mot kommunen inn for domstolane. Dei mest sentrale døma på slike statlege avgjerder er ifølgje høyringsnotatet:

- vedtak i klagesak om oppheving/omgjerding av kommunalt einskildvedtak. Slike klagevedtak kan til dømes dreie seg om byggeløyve eller dispensasjon etter plan- og bygningslova eller ei teneste etter helse- og omsorgstenestelova.
- oppheving/omgjerding av einskildvedtak utanfor klagesak, jf. forvaltningslova § 35 m.m. Dette kan gjelde same type saker som dei som er nemnde i det førre strekpunktet.
- vedtak om at kommunen skal dekkje sakskostnader knytte til klagesak for den eine parten, jf. forvaltningslova § 36.
- oppheving av kommunalt vedtak med heimel i kommunelova § 59 (lovlegheitskontroll). Dette kan til dømes dreie seg om kommunestyrevedtak om årsbudsjett, men også i prinsippet om vedtak gjorde etter plan- og bygningslova, helse- og omsorgstenestelova og andre sektorlover.
- statleg vedtak/pålegg til kommunen i samband med statleg tilsyn, jf. kommunelova § 60 d («tilsynspålegg»).

- avgjerder om fordeling av offentlegrettslege plikter, ansvar eller gode mellom fleire kommunar (ev. mellom stat, fylkeskommunar og kommunar), jf. mellom anna barnevernlova § 8-3 og forskrift 16. desember 2011 nr. 1348 om kommunens dekning av utgifter til helse- og omsorgstjenester § 3.»

Felles for desse avgjerdene er at det statlege organet tek ei avgjerd som er direkte bindande for den aktuelle kommunen. I ein del tilfelle vil avgjerda berre ha (direkte) rettslege konsekvensar for den/dei aktuelle kommunen/kommunane, eventuelt i fellesskap med andre offentlege organ. I saker om einskildvedtak (og nokre andre avgjerdstypar) vil derimot avgjerda i det statlege organet også vere bestemmende for rettar og plikter for private partar. Rettslege tvistar mellom staten og kommunen om gyldigheita av slike avgjerder vil også kunne ha konsekvensar for stillinga til den private parten.

Departementet gav i høyringsnotatet uttrykk for at dersom det først blir opna for at kommunane skal få søksmålskompetanse overfor staten, bør han gjelde i dei fleste typar saker. På barnevernsområdet blir gjeldande ordningar førte vidare fullt ut.

Andre statlege avgjerdstypar enn dei som er nemnde i strekpunkta over, vil ikkje ein kommune kunne reise sak om etter den foreslåtte føresegna i høyringsnotatet.

1.3.3.4 KVA FOR SIDER AV AVGJERDA I DET STATLEGE ORGANET BØR KUNNE PRØVAST?

Etter gjeldande rett er den alminnelege regelen at domstolane – i ei sak om gyldigheita av eit vedtak – med unntak av det frie skjønnet til forvaltninga, kan prøve alle gyldigheitsgrunnar som er gjorde gjeldande, dvs. både sakshandsaming, faktum og rettsbruk.

Departementet gav i høyringsnotatet uttrykk for at den same regelen bør gjelde når domstolane handsamar ein tvist mellom statsforvaltninga og kommunane.

1.3.3.5 KVEN BØR KUNNE REISE SAK?

Departementet foreslo i høyringsnotatet at berre den kommunen som den statlege avgjerda direkte rettar seg mot skal kunne bringe avgjerda inn for domstolen. Departementet gjekk ut frå at det vil vere få tilfelle der det er uklart kva kommune den statlege avgjerda direkte rettar seg mot, eller om avgjerda direkte rettar seg mot fleire kommunar. Departementet meinte difor at ein samkommune bør kunne bringe avgjerder inn for domstolen.

Etter høvesvis kommunelova § 28-1 b nr. 5 og § 28-1 c nr. 7 kan ein samarbeidskommune gje vertskommunen instruks om utøvinga av den delegerte myndigheita i saker som berre gjeld samarbeidskommunen eller innbyggjarane i denne kommunen. Det

er mogleg at desse føresegnene vil heimle ein rett for samarbeidskommunen til å instruere vertskommunen om å reise sak (under føresetnad av at det blir innført kommunal søksmålskompetanse).

I dei tilfella der den statlege avgjerda berre får følgjer for éin samarbeidskommune, er det mest nærliggjande at samarbeidskommunen sjølv eventuelt reiser sak for domstolen. Der den statlege avgjerda berre angår vertskommunen, vil det sjølvsagt vere vertskommunen som har kompetanse til å reise sak.

I høyringsnotatet vurderte departementet om også andre interkommunale samarbeid eller selskap som er heilt eller delvis kommunalt eigde bør kunne reise sak. På den eine sida kan det hevdast at måten kommunen har organisert seg på, ikkje bør vere styrande for retten til å reise sak, men at det er sakstypen som bør vere avgjerande. På den andre sida vil det kunne hevdast at det ikkje er urimeleg at måten kommunar vel å organisere seg på, også får konsekvensar for retten til å reise sak.

Det følgjer av kommunelova § 6 at kommunestyret er det øvste organet i kommunen, og at dei gjer vedtak på vegner av kommunen så lenge ikkje anna følgjer av lov eller delegeringsvedtak. Denne føresegna bør leggjast til grunn også når det gjeld kompetansen til å reise sak for domstolane. Det betyr at kommunestyret må delegere denne myndigheita dersom dei ikkje sjølve vil behalde henne.

1.3.3.6 OMSYNET TIL DEN PRIVATE SOM TVISTEN MELLOM STATEN OG KOMMUNEN FÅR KONSEKVEN SAR FOR

Ein dom på ugyldigheit i ei sak der berre staten er saksøkt, vil ikkje ha rettskraftsverknader overfor ein privat part som er tilgodesett gjennom vedtaket. Reint faktisk kan likevel ein slik dom på ugyldigheit ha betydelege konsekvensar for den private parten. Etter forvaltningslova § 35 første ledd bokstav c kan eit ugyldig einskildvedtak gjerast om. Dersom ein domstol finn eit forvaltningsvedtak ugyldig, vil likevel forvaltningsorganet – i alle fall som hovudregel – ha ei plikt til å vurdere om dommen tilseier at vedtaket skal gjerast om, jf. til dømes Rt. 2015 s. 641.

Verknadene av ei eventuell omgjerding vil kunne variere. Til dømes vil det i saker om løpande ytingar i somme tilfelle kunne vere aktuelt å krevje tilbakebetalt allereie utbetalte ytingar, medan omgjerding i andre samanhengar berre vil føre til endringar framover i tid.

Departementet vurderte i høyringsnotatet kva omsyn som bør takast overfor den private parten som det omtvista vedtaket gjeld. Departementet gav uttrykk for at dette vil vere avhengig av kva slags vedtak eller kva type sak det er tale om. I dei fleste saks typar bør omsynet til den private parten vere tilstrekkeleg teke vare på gjennom høvet til å tre inn i saka

som part eller partshjelpar. I somme saker etter velferdslovgevinga bør parten likevel ha eit sterkare vern.

1.3.3.6.1 *Rett til å tre inn i saka som part eller partshjelpar*

Ei konstatering av ugyldigheit vil kunne få store konsekvensar for den private parten.

Omsynet til den private parten vil som regel kunne takast vare på gjennom retten til å tre inn i saka som part og partshjelpar, jf. tvistelova § 15-3 og § 15-7. Departementet la i høyringsnotatet til grunn at dette vil tilfredsstillte kravet om tilgang til domstolshandsaming som følgjer av EMK artikkel 6.

Departementet gav i høyringsnotatet uttrykk for at den private parten sjølv vil måtte vurdere om han eller ho finn det føremålstenleg å tre inn i saka. Parten risikerer å pådra seg ansvar for kostnader i samband med saka.

Retten til å tre inn som part er ein prosessuell rett.

1.3.3.6.2 *Forbod mot å gjere om einskilde vedtak sjølv om domstolane kjenner vedtaket ugyldig*

Departementet la i høyringsnotatet til grunn at det bør gjerast visse unntak frå utgangspunktet om at ugyldige vedtak kan gjerast om av klageinstansen. Departementet peikte på at nokre grunnleggjande velferdstenester som kommunen gjev innbyggjarane sine, ikkje bør bli påverka av ei eventuell rettssak mellom staten og kommunane. Sjølv om det etter forvaltningslova § 35 i dag ikkje er forbode å gjere om slike vedtak til ugunst for parten, meinte departementet at det vil kunne vere uheldig dersom slike vedtak blir omgjorde på bakgrunn av ein dom der kommunen var saksøklar.

Departementet føreslo å innføre eit forbod mot å gjere om til ugunst for den private parten vedtak som er heimla i nærare bestemte lovføresegner, og som knyter seg til tildeling av einskilde grunnleggjande velferdstenester. Omgjeringsforbode vil knyte seg til vedtak som domstolane kjenner ugyldige. Det betyr at forvaltninga ikkje kan bruke dommen som grunnlag for å gjere om vedtaket.

Departementet peikte i høyringsnotatet på at for at dette omgjeringsforbode skal bli effektivt, må det gjelde uavhengig av om kommunen berre reiser sak mot staten, eller om han i tillegg reiser sak mot den private parten som er tilgodesett gjennom vedtaket.

Framlegget vil ikkje endre omgjeringsretten forvaltninga har i medhald av forvaltningslova § 35 i saker som ikkje har vore gjenstand for domstolshandsaming som følgje av kommunalt søksmål. I desse sakene vil omgjeringsretten til forvaltninga etter § 35 vere den same som i dag.

Departementet uttalte at det vil vere avhengig av ei viss skjønsvurdering kva for grunnleggjande velferdstenester som skal vere omfatta av eit slikt omgjeringsforbod. Departementet føreslo at vedtak etter desse reglane skal omfattast av omgjeringsforboda:

- Vedtak etter opplæringslova. Kunnskapsdepartementet hadde samstundes eit lovframlegg på høyring om at reglane om spesialpedagogisk hjelp, teiknspråkopplæring m.m. for barn under opplæringspliktig alder skulle overførast frå opplæringslova til barnehagelova. Departementet uttalte at desse tenestene framleis bør vere omfatta av omgjeringsforboda sjølv om dei blir heimla i barnehagelova i tråd med høyringsframlegget.
- Vedtak etter pasient- og brukarrettslova
- Vedtak etter helse- og omsorgstenestelova
- Vedtak etter sosialtenestelova §§ 18 (stønad til livsopphald), 27 (mellombels butilbod) og 35 (kvalifiseringsstønad)

1.3.3.7 ERSTATNING

Departementet gjekk i høyringsnotatet ut frå at dersom kommunen får rett til å reise sak med påstand om at eit statleg vedtak er ugyldig, vil det også i utgangspunktet bli høve til å krevje erstatning.

I høyringsnotatet uttalte departementet at det likevel bør gjerast unntak frå dette utgangspunktet når det gjeld saker som er omfatta av omgjeringsforboda.

1.3.4 Framlegget frå departementet

1.3.4.1 SØKSMÅLSKOMPETANSE FOR KOMMUNANE OVERFOR STATEN

Departementet føreslår at kommunane skal kunne saksøkje staten der den statlege avgjerda får følgjer for kommunane i eigenskap av å vere offentleg myndigheit. Dette vil bidra til rettsriktige avgjerder, gje eit betre vern av det kommunale sjølvstyret og sikre at Noreg overheld dei folkerettslege forpliktingane sine.

Departementet er einig i at det er viktig at samanhengen mellom søksmålsretten etter tvistelova § 1-3, som regulerer den alminnelege søksmålskompetansen til kommunen, og søksmålsretten til kommunen i eigenskap av offentleg myndigheit etter framlegget til ny § 1-4 a, er tydeleg. Departementet meiner likevel at det er unødvendig å presisere desse forholda i sjølve lova.

1.3.4.2 DOMSTOLANE BØR FÅ ROLLA SOM TVISTELØYSINGSORGAN

Departementet meiner det er domstolane som bør handsame søksmål frå kommunane mot staten, og er einig med dei høyringsinstansane som peiker på at domstolane er eit fagleg kompetent og uavhengig organ som allereie handsamar tilsvarande saker mellom private og det offentlege. Det vil verken vere føremålstenleg eller kostnadseffektivt å byggje opp eit nytt organ for å handsame denne typen saker.

1.3.4.3 KVA SAKSTYPAR BØR KUNNE PRØVAST?

Departementet viser til at høyringsinstansane sluttar seg til framlegget om kva sakstypar kommunane bør kunne bringe inn for domstolane. Departementet føreslår likevel ei lita presisering når det gjeld framlegget om at ein kommune skal kunne reise søksmål om gyldigheita av avgjerda i eit statleg organ som pålegg kommunen plikter etter tilsyn. Slik dette framlegget var omtalt i høyringsnotatet, er det naturleg å forstå det slik at det berre skal omfatte pålegg i samband med statleg tilsyn, jf. kommunelova § 60 d. Departementet meiner det ikkje vil vere i tråd med omsyna bak framlegget å avgrense prøvingsretten til kommunane på denne måten. Kommunane bør kunne få prøvd statlege pålegg i alle situasjonar der pålegget blir gjeve som ei følgje av at staten fører tilsyn, kontroll og liknande med at kommunane oppfyller dei lovpålagde kommunepliktene sine.

Departementet føreslår å føre vidare framlegget om at kommunar ikkje skal kunne reise søksmål om gyldigheita av avgjerder eit statleg organ gjer i medhald av barnevernlova med heimel i ny § 1-4 a. Avgjerder som er gjorde av fylkesnemnda, vil i tråd med gjeldande rett framleis kunne bringast inn for domstolane med heimel i barnevernlova § 7-24. Vedtak av Fylkesmannen i klagesaker vil derimot kommunen ikkje kunne bringe inn for domstolane. Dette vil først og fremst dreie seg om vedtak om frivillige hjelpetiltak etter barnevernlova § 4-4.

Fylkesmannen i Vestfold peiker på at det heller bør vurderast å gje kommunane klagerett på avgjerder etter forvaltningslova § 36. Departementet tek ikkje stilling til om det bør innførast ein slik klagerett, fordi det meiner det er meir naturleg at forvaltningslovutvalet vurderer dette i samanheng med utgreiinga si. Dette framlegget løyser uansett ikkje det prinsipielt uheldige ved dagens ordning, nemleg at kommunane ikkje kan få ei uavhengig prøving av gyldigheita av avgjerder gjorde av statlege organ.

1.3.4.4 KVA SIDER AV AVGJERDA I DET STATLEGE ORGANET BØR KUNNE PRØVAST?

Departementet meiner at domstolane bør ha den same prøvingskompetansen i denne typen saker som

i andre saker for domstolane. Høyingsinstansane deler denne vurderinga. Departementet foreslår difor at den alminnelege regelen for prøvingskompetansen til domstolane skal gjelde også på dette området, dvs. at domstolane kan prøve både sakshandsaming, faktum og rettsbruk.

1.3.4.5 KVEN BØR KUNNE REISE SAK?

Ingen av høyringsinstansane har uttalt seg direkte om dette spørsmålet. Departementet foreslår på denne bakgrunnen å lovfeste hovudtrekka i framlegget i høyringsnotatet. Det inneber at det i utgangspunktet berre skal vere den kommunen som den statlege avgjerda direkte rettar seg mot som skal kunne bringe avgjerda inn for domstolen. I eit vertskommunesamarbeid etter kommunelova kapittel 5 A bør likevel ein samarbeidskommune kunne bringe saka inn for domstolen i saker som berre gjeld samarbeidskommunen eller innbyggjarane i denne kommunen.

I høyringsnotatet foreslo departementet at også ein samkommune skulle kunne bringe ei statleg avgjerd som direkte rettar seg mot samkommunen inn for domstolen. Etter ei nærare vurdering har departementet kome til at det ikkje bør opnast for det. Stortinget har ved lov 22. april 2016 nr. 4 vedteke å oppheve reglane om samkommunen i kommunelova. Departementet meiner det difor er lite føremålstenleg å opne for at samkommunar kan saksøkje staten i det tidsrommet som står att før samkommunane må oppløysast.

1.3.4.6 OMSYNET TIL DEN PRIVATE PARTEN SOM TVISTEN MELLOM STATEN OG KOMMUNEN FÅR FØLGJER FOR

1.3.4.6.1 Varsel om søksmål og rettskraftsverknad

Dersom ein kommune reiser sak mot staten og får kjent eit vedtak ugyldig, kan det få konsekvensar for den som er part i forvaltningsvedtaket.

Departementet ser at det kan vere behov for å fastsetje ein frist for kommunane til å bringe ei sak inn for domstolane, slik Fylkesmannen i Sogn og Fjordane peiker på i høyringsfråsegna si. Departementet foreslår at om kommunen ønskjer å reise søksmål om gyldigheita av ei statleg avgjerd med heimel i framlegget til ny § 1-4 a, må det gjerast innan seks månader etter at avgjerda blei teken.

Den private parten vil kunne ta vare på sine interesser ved å tre inn i saka som part og partshjelpar etter tvl. § 15-3 og § 15-7. I utgangspunktet vil domstolsavgjerda berre vere bindande, i form av rettskraftsverknad, for partane i saka, jf. tvl. § 19-15 første ledd. Departementet meiner det vil vere lite hensiktsmessig om ein privatperson som har valt ikkje å tre inn i saka, skal kunne krevje rettsleg prøving av

eit omgjeringsvedtak etter at kommunen har fått dom overfor staten på at eit vedtak er ugyldig. Samtidig er departementet einig med Advokatforeningen og Jussformidlingen i at det ikkje er hensiktsmessig dersom ein kommune må trekkje ein privatperson inn i søksmålet mot staten for at avgjerda skal ha rettskraftsverknad også for den private parten. Departementet foreslår difor at ei rettskraftig avgjerd også skal vere bindande for ein tredjeperson som oppfyller krava i tvl. § 15-3. Føresetnaden må vere at vedkommande er varsla av kommunen om at kommunen saksøker staten om gyldigheita av avgjerda til eit statleg organ.

Ei slik føresegn vil innebere at i saker der eit omgjeringsforbod vil gjelde, vil kommunen ikkje ha rettsleg interesse av å saksøkje den private parten etter tvl. § 1-3, fordi saka då, utover eit eventuelt erstatningsansvar for staten, berre vil vere av prinsipiell betydning for kommunen. Saka vil verken ha praktisk eller faktisk betydning for den private parten, jf. Rt. 2015 s. 641 avsnitt 39. Det same vil gjelde i saker der det ikkje gjeld noko omgjeringsforbod. Kommunen vil ikkje ha rettsleg interesse av å saksøkje den private parten i tillegg til staten fordi avgjerda etter framlegget til § 1-4 a femte ledd vil vere bindande for denne tredjepersonen, dvs. at personen er omfatta av rettskraftsverknadene etter tvl. § 19-15.

Departementet er einig med Advokatforeningen og Samferdselsdepartementet, som peiker på at den private parten må få kjennskap til søksmålet for å kunne ta vare på sine interesser i saka. Departementet meiner at framlegget dekkjer det behovet ein privat part har for å bli varsla om at kommunen saksøker staten.

1.3.4.6.2 Forbod mot å omgjere vedtak sjølv om domstolane kjenner vedtaket ugyldig

Departementet har merka seg at fleirtalet av høyringsinstansane ikkje støttar framlegget om å innføre eit forbod mot å omgjere vedtak om å innvilge visse grunnleggjande velferdstenester. Det har kome ei rekkje ulike argument mot framlegget.

Det blir peikt på at det å oppretthalde eit kostbart, ugyldig vedtak, vil kunne gå ut over tenestetilbodet generelt i kommunen. Departementet viser her til at departementet foreslår at dei alminnelege reglane om høve til å fremje erstatningskrav for ugyldige vedtak skal gjelde, dvs. at kommunane også skal kunne fremje krav om erstatning for eit ugyldig forvaltningsvedtak i tilfelle der vedtaket ikkje kan gjerast om. Dette vil i stor grad kunne avhjelpe eventuelle ulemper kommunane vil ha ved at vedtaket ikkje kan gjerast om.

Høyringsinstansane trekkjer også fram at dei foreslåtte unntaka frå den alminnelege omgjeringsretten i forvaltningslova § 35 gjev dårleg logisk saman-

heng i regelverket. Det er fordi omgjeringsretten vil vere i behald for overinstansen der kommunen ikkje har gått til sak, men vere avskoren der kommunen har dom på at vedtaket er ugyldig. Departementet meiner at det her er ein viss forskjell mellom situasjonane. I den første situasjonen er det forvaltningsorganet sjølv som tek initiativ til å gjere om vedtaket. Det er grunn til å tru at omgjeringa i slike tilfelle vil skje relativt kort tid etter det opphavlege vedtaket. I den andre situasjonen vil det vere kommunen som tek initiativ til å få prøvd gyldigheita av vedtaket i klageinstansen. Ei eventuell omgjerung vil i ein slik situasjon som hovudregel først skje etter at domstolen har handsama saka, sjølv om det ikkje vil gjelde noko omgjeringsforbod før etter ein rettskraftig dom. Det kan då gå lang tid før vedtaket blir gjort om.

Departementet meiner at dei forholda som er påpeikte, ikkje er så tungtvegande at det er grunn til å endre hovudtrekka i framlegget i høyringsnotatet. Departementet har på bakgrunn av høyringa kome til at omgjeringsforbodet bør gjelde for alle vedtak om tenester etter sosialtenestelova, ikkje berre nokre av tenestene. Departementet føreslår såleis at forbodet skal gjelde for alle vedtak etter opplæringslova, pasient- og brukarrettslova, helse- og omsorgstenestelova og sosialtenestelova, i tillegg til einskilde vedtak etter barnehagelova.

Departementet meiner likevel at det bør gjerast eitt unntak frå omgjeringsforbodet. Det gjeld situasjonar der domstolane har kjent vedtaket ugyldig på grunn av uriktige opplysningar frå den private parten.

Fleire høyringsinstansar har bedt om at lovverket blir endra slik at det er kommunane sjølve og ikkje staten som får kompetanse til å gjere om eit vedtak der domstolane har erklært vedtaket ugyldig. Departementet går ikkje nærare inn på dette spørsmålet i denne proposisjonen – både fordi det ikkje har vore på høyring, og fordi det naturleg høyrer heime under arbeidet til forvaltningslovutvalet.

1.3.4.7 ERSTATNING

Departementet meiner det har kome fram gode argument i høyringa for at kommunane skal kunne fremje erstatningskrav i alle tilfelle der ein domstol har kjent ei statleg avgjerd ugyldig, også saker som er omfatta av omgjeringsforbodet. Departementet legg særleg vekt på at det nettopp er i saker med omgjeringsforbod kommunane har behov for å kunne fremje eit erstatningskrav. Det er fordi det er i slike saker potensialet for økonomisk tap for kommunane er størst. Det er også eit moment at grunngevinnga for omgjeringsforbodet er omsynet til at situasjonen skal vere føreseieleg for innbyggjarane, ikkje omsynet til staten sine økonomiske interesser.

Departementet meiner på denne bakgrunnen at kommunane bør kunne fremje krav om erstatning i tilknytning til alle saker som blir reiste med heimel i framlegget til ny § 1-4 a i tvistelova. Erstatning bør berre kunne tilkjennast der den statlege avgjerda blir kjend ugyldig. Departementet føreslår at retten for kommunane til å reise sak om erstatning mot staten i slike tilfelle blir særskilt regulert i § 1-4 a, sjølv om det kanskje elles også vil følgje av ei tolking av § 1-3.

1.4 Tvisteløysing i motsegnssaker etter plan- og bygningslova

1.4.1 Innleiing

Det er eit særskilt spørsmål om motsegner etter plan- og bygningslova skal omfattast av tvisteløysingsordninga.

Motsegner etter plan- og bygningslova kan fremjast til arealdelen i kommuneplanen, kommunedelplan og reguleringsplan. I planarbeidet skal kommunen difor samarbeide med andre myndigheiter, som om nødvendig kan fremje motsegn til planforslag. Det er kommunen som har primæransvaret for at nasjonale og regionale interesser og andre viktige interesser blir tekne vare på i den kommunale arealplanlegginga. Motsegn er eit verkemiddel for å sikre at desse interessene blir tekne tilstrekkeleg omsyn til.

Dei fleste motsegnssaker blir løyste tidleg i planprosessen.

Det er ei aukande merksemd på motsegner og effektivisering gjennom ei rekkje tiltak. Departementet har arbeidd gjennom eit spesielt motsegnssprosjekt med sikte på forbetringar i planprosessen og for å avgrense talet på motsegner.

1.4.2 Gjeldande rett

Det går fram av proposisjonen at reglane om motsegner til kommunale arealplanar går fram av plan- og bygningslova §§ 5-4, 5-5 og 5-6, jf. også § 11-16 for kommuneplanar og kommunedelplanar og § 12-13 for reguleringsplanar.

Det er kommunen som vedtek planane, men ei rekkje organ har rett til å fremje motsegn etter plan- og bygningslova § 5-4. Statlege og regionale organ kan fremje motsegn i spørsmål som er av nasjonal eller vesentleg regional betydning, eller som av andre grunnar er av vesentleg betydning for vedkomande organ sitt saksområde. Andre kommunar kan fremje motsegn i spørsmål som er av vesentleg betydning for kommunen sine innbyggjarar, for næringslivet eller natur- og kulturmiljøet i kommunen eller for kommunen si eiga verksemd eller planlegging. Sametinget kan fremje motsegn i spørsmål som er av vesentleg betydning for samisk kultur eller næringsutøving. Elles går det fram av § 5-4 fjerde ledd at det alltid vil kunne fremjast motsegn til planframlegg som er i

strid med føresegner i lova, forskrift, statleg planretningslinje, statleg eller regional planføresegn, eller overordna plan.

I tillegg gjeld det visse, meir formelle, avgrensingar for motsegner.

Dersom kommunen ikkje tek omsyn til motsegna, skal det etter § 5-6 ordinært meklast mellom partane. Fylkesmannen er ansvarleg for meklinga. Dersom partane ikkje blir einige, blir saka send til departementet for endeleg avgjerd.

Kommunane har etter gjeldande reglar ikkje søksmålskompetanse i motsegnssaker.

Motsegner skal grunnjevast.

1.4.3 Høyringsnotatet

1.4.3.1 FRAMLEGG OM AT MOTSEGNER SKAL KUNNE PRØVAST AV EIN TVISTELØYSINGSMEKANISME

Departementet føreslo i høyringsnotatet at kommunane skal få søksmålskompetanse overfor staten, og at også motsegner etter plan- og bygningslova skal kunne omfattast av ordninga. Sjølv om motsegner berre er prosessleiane avgjerder og ikkje avgjer plansaka, ønskjer departementet å gje kommunane rett til å få ei uavhengig prøving også av motsegner.

Det blei føreslått at motsegner frå statlege fagmyndigheiter, fylkeskommunar, andre kommunar og Sametinget skal kunne prøvast rettsleg.

Det blei også føreslått at ei avgjerd i departementet om at ei motsegn skal takast til følgje, skal kunne prøvast rettsleg etter søksmål frå kommunen.

Høyringsinstansane blei vidare bedne om gje sitt syn på om ein nabokommune som ei motsegn har betydning for skal kunne få rett til å få prøvd motsegna rettsleg.

Det blei også vurdert om det burde vere ei grense for når i motsegnsprosessen ei motsegn skal kunne takast til retten, men dette blei ikkje føreslått.

1.4.3.2 KVA DELAR AV EI MOTSEGN SOM SKAL KUNNE PRØVAST

I høyringsnotatet blei det føreslått to alternativ for kva delar av ei motsegn som skal kunne prøvast – eitt alternativ med avgrensa prøving og eitt alternativ med full prøving.

Etter alternativet med avgrensa prøving skulle desse elementa ikkje kunne prøvast:

- om motsegna er grunnjeven med nasjonal eller vesentleg regional betydning
- om motsegna er grunnjeven i andre forhold som er av vesentleg betydning for vedkomande organ sitt saksområde
- om motsegna fyller vilkåra om at planframlegget er i strid med føresegner i lova, forskrift, statleg

planretningslinje, statleg eller regional planføresegn, eller overordna plan.

1.4.3.3 DOMSTOLANE ELLER EI AVTALEBASERT NEMND SOM TVISTELØYSINGSMEKANISME

Departementet bad høyringsinstansane om tilbakemelding på kva alternativ som synest best – domstolane eller ei avtalebasert nemnd. Det blei vist til at domstolane skal bli tvisteløysingsmekanisme i andre typar rettslege tvistar mellom stat og kommune, og at mange av dei same omsyna vil gjere seg gjeldande også for motsegner. Det blei vist til at det alternativt kan opprettast ei nemnd som tvisteløysingsmekanisme i motsegnssaker, forankra i ein avtale mellom staten og kommunesektoren. Det gjer det mogleg å skreddarsy eit tvisteløysingsorgan, noko som mest sannsynleg vil gje kortare sakshandsamingstid og lågare kostnader samanlikna med saker som blir førte for domstolane.

1.4.3.4 LOVFESTING AV EI SKJERPA GRUNNGJEVINGSPLIKT

I høyringsnotatet blei det føreslått ei endring i plan- og bygningslova § 5-4 femte ledd med ei utdjuピング av plikta til grunngeving, slik at det blir stilt krav om at motsegna er forankra i vedtekne nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer. Ved ei rettsleg prøving vil ei motsegn kunne bli ugyldig på grunn av manglande forankring.

I høyringsnotatet er det peikt på at vilkåra for andre kommunar og Sametinget for å fremje motsegn er annleis utforma enn det som gjeld for statlege og regionale organ. Det blei difor ikkje føreslått ei slik forankringsplikt for denne typen motsegner, men høyringsinstansane blei bedne om å gje sitt syn på denne problemstillinga.

1.4.4 Framlegget frå departementet

1.4.4.1 FRAMLEGG OM AT MOTSEGNER OG DEPARTEMENTET SI AVGJERD SKAL KUNNE PRØVAST AV EIN TVISTELØYSINGSMEKANISME

Departementet føreslår i proposisjonen ein ny § 5-7 i plan- og bygningslova som opnar for at kommunar kan reise søksmål om gyldigheita av motsegna eller departementet si avgjerd i motsegnssaker utan at vilkåra etter tvistelova § 1-3 er oppfylte.

Spørsmålet om motsegner skal omfattast av tvisteløysingsordninga må sjåast på bakgrunn av korleis planlegginga og bruken av motsegner fungerer i praksis. Departementet viser til at dei aller fleste motsegnssaker blir løyste ved at det blir oppnådd semje undervegs i planprosessen. Departementet går difor ut frå at det sjeldan vil vere aktuelt for kommunen å nytte det spesielle verkemiddelet som søksmål

er. Det er likevel behov for at kommunen skal kunne reise søksmål for å få prøvd lovlegheita av ei motsegn. Det gjer at kommunen kan få ei uavhengig prøving også av denne typen tvistar, og det vil bidra til å styrkje det lokale sjølvstyret.

Motsegner fører til at myndigheita til å vedta planen blir flytta frå kommunalt til statleg nivå, og avgjer ikkje sjølve plansaka. Dette er difor ei særskild form for avgjerd – det er ikkje ei realitetsavgjerd, men berre ei prosesseiande avgjerd. Dei omsyna som ligg til grunn for det generelle framlegget om at kommunane skal få alminneleg søksmålskompetanse, gjeld i det vesentlege også for motsegner. Kommunane har ei rimeleg interesse av å få gyldigheita av motsegner prøvd rettsleg. Det vil kunne avklare om noko er rettsleg uklart ved motsegna, og det kan verke skjerpande for både stat og kommunar at kommunane får denne retten.

Framlegget omfattar berre motsegner etter plan- og bygningslova, ikkje motsegner etter anna lovgjeving.

Departementet meiner at ordninga bør gjelde for alle motsegner, ikkje berre statlege motsegner.

Departementet har, mellom anna på bakgrunn av merknader frå Justis- og beredskapsdepartementet, kome til at det bør setjast ei nærare grense for når i motsegnprosessen ei motsegn skal kunne bringast inn for retten, og føreslår difor ei føresegn om at søksmål ikkje kan reisast etter at det er mekla etter § 5-6.

I tillegg føreslår departementet at det blir teke inn ei føresegn om at vidare handsaming av motsegna blir utsett medan søksmålet er til handsaming i domstolane.

Det blei i høyringa stilt spørsmål om også ein nabokommune skal få rett til å prøve motsegna rettsleg, men dette fekk lita støtte i høyringa. Departementet føreslår difor at berre den kommunen planen gjeld kan reise søksmål.

Departementet føreslår at også den avgjerda som departementet kjem til i motsegnssaker skal kunne prøvast rettsleg etter søksmål frå kommunen. Avgjerdene er endelege avgjerder på same måte som ei rekke andre avgjerder staten gjer. Dette er avgjerder som det no blir føreslått at kommunane skal kunne bringe inn for domstolane. Det er difor rimeleg at kommunen kan få vurdert gyldigheita av avgjerda til departementet i motsegnssaker der kommunen ikkje får medhald.

Det blir føreslått ein frist på seks månader for å reise søksmål i motsegnssaker. Denne fristen er den same som den generelle fristen som blir føreslått i ny § 1-4 a i tvistelova.

1.4.4.2 FRAMLEGG OM AT ALLE DELAR AV EI MOTSEGN OG DEPARTEMENTET SI AVGJERD SKAL KUNNE PRØVAST

Departementet fremjar framlegg om at alle delar av ei motsegn skal kunne prøvast. Dette alternativet fekk brei støtte i høyringa. Domstolane vil kunne prøve gyldigheita av ei motsegn. I det ligg det at domstolane kan prøve om vilkåra for å fremje den aktuelle motsegna er oppfylte. Domstolen kan berre prøve om vedtaket er lovleg, ikkje det frie skjønnet til forvaltninga.

Domstolane kan prøve om dei formelle vilkåra for å fremje motsegn etter plan- og bygningslova § 5-4 femte ledd og § 5-5 er oppfylte.

Dei materielle vilkåra for å fremje motsegn går fram av plan- og bygningslova § 5-4. Det går fram av første ledd at eit berørt statleg og regionalt organ kan fremje motsegn i spørsmål som er av nasjonal eller vesentleg regional betydning, eller som av andre grunnar er av vesentleg stor betydning for saksområdet til vedkomande organ. Av andre ledd går det fram at andre kommunar kan fremje motsegn i spørsmål som er av vesentleg betydning for innbyggjarane i kommunen, for næringslivet eller natur- og kulturmiljøet i kommunen eller for kommunen si eiga verksemd eller planlegging. Av tredje ledd går det fram at Sametinget kan fremje motsegn i spørsmål som er av vesentleg betydning for samisk kultur eller næringsutøving. Av fjerde ledd går det fram at det i alle høve kan fremjast motsegn dersom planforslaget er i strid med lova, forskrift, statleg planretningslinje, statleg eller regional planføresegn eller overordna plan.

Vilkåra i § 5-4 gir ei svært vid ramme for når det kan fremjast motsegn. Departementet meiner vurderinga av om vilkåra etter første, andre, tredje og fjerde ledd er oppfylte, er å sjå på som fritt skjøn. Grunnen til det er at vurderinga av vilkåra krev eit skjøn som i hovudsak byggjer på planfaglege og planpolitiske vurderingar.

Departementet fremjar også framlegg om at kommunar skal kunne gå til søksmål om gyldigheita av departementet si avgjerd etter § 5-6. Avgjerda i departementet om motsegna skal takast til følgje og planen endrast byggjer på planfaglege og politiske avvegingar og er fritt skjøn.

Domstolane kan ikkje overprøve vurderingar som ligg innanfor rammene for det frie skjønnet i forvaltninga, utover å kontrollere om skjønnsutøvinga er i strid med læra om misbruk av myndigheit. I tillegg kan sakshandsaminga, faktum og rettsbruken prøvast fullt ut.

1.4.4.3 FRAMLEGG OM DOMSTOLANE SOM TVISTELØYSINGSMEKANISME

Det er lagt opp til at domstolen skal bli tvisteløysingsmekanisme i andre typar rettslege tvistar mel-

lom stat og kommune, og mange av dei same omsyna vil gjere seg gjeldande også for motsegner.

På den andre sida vil det i nokre motsegnssaker kunne vere behov for raske avklaringsar. Slike saker vil likevel måtte handsamast på vanleg måte av domstolane. Det vil ikkje vere aktuelt å gje særskilde reglar for at desse sakene skal få ei kortare sakshandsamingstid.

Alternativet med ei eiga avtalebasert nemnd ville gjeve eit meir spesialisert organ og truleg kortare sakshandsamingstid. Departementet vel likevel ikkje dette alternativet, også fordi det inneber eit nytt organ som måtte organiserast frå grunnen av, og som ville krevje særlege ressursar.

Departementet viser elles til at framlegget om domstolen som tvisteløysingsorgan fekk sterk støtte i høyringa. På denne bakgrunnen føreslår departementet at domstolane blir tvisteløysingsorgan.

1.4.4.4 FRAMLEGG OM Å LOVFESTE EI SKJERPA GRUNNGJEVINGSPLIKT

Departementet opprettheld framlegget om å lovfeste ei skjerpa grunngjevingsplikt for motsegner, og presiserer i ordlyden at dette berre vil gjelde for motsegner frå statlege og regionale organ.

Departementet føreslår å endre plan- og bygningslova § 5-4 siste ledd slik at det blir stilt krav om at motsegner frå statlege og regionale organ skal vere grunngjevne i vedtekne nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer. Det betyr at det i grunngjevinga for slike motsegner må visast til dokument med slike føringar.

Dersom ei motsegn er grunngjeven i tråd med det som no blir føreslått, vil ein domstol kunne vurdere om motsegna er grunngjeven slik, eller om motsegna er ugyldig på grunn av mangelfull grunngjeving.

I tillegg meiner departementet at ei utdjupeing av grunngjevingsplikta i lova har verdi i seg sjølv.

Departementet går ut frå at ei plikt for andre kommunar til å vise til vedtekne dokument og liknande ikkje vil vere særleg treffande, og dette blir difor ikkje føreslått.

Kva som er av vesentleg betydning for samisk kultur og næringsutøving vil i stor grad vere opp til Sametinget sjølv å vurdere. Det bør difor ikkje vere eit krav at motsegner frå Sametinget skal vere grunngjevne i dokument om nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvensar

Klage

Ei avgrensing av overprøvingskompetansen til statsforvaltninga i kombinasjon med ei særskild grunngjevingsplikt vil ikkje ha vesentlege administrative eller økonomiske konsekvensar. Framlegga

vil føre til ei noko anna tilnærming hos statlege klageinstansar i handsaminga av spørsmål der kommunane har fritt skjøn. Handsaminga av klagesaker vil likevel ikkje bli meir ressurskrevjande, sjølv med ei særskild grunngjevingsplikt.

Søksmålsrett

KONSEKVENSNAR FOR DOMSTOLANE

Det må kunne leggjast til grunn at sakstilfanget ved domstolane vil auke noko som følgje av at det blir innført ein slik søksmålsrett. Det tilseier auka kostnader i samband med avviklinga av einskildsaker, sidan det truleg vil bli fleire saker å handsame. Sjølv om det skal betalast rettsgebyr for søksmål etter rettsgebyrlova, legg departementet til grunn at det ikkje er tilstrekkeleg til å gjere verksemda ved domstolane sjølvfinansierande. Det er likevel vanskeleg å anslå kor mange saker eller kor store kostnader det kan bli snakk om. Erfaringa i dei nordiske landa er at kommunane reiser svært få saker mot staten for domstolane/forvaltningsdomstolane. Departementet legg difor til grunn at dei einskildsakene som blir reiste vil kunne handterast innanfor gjeldande rammer.

KONSEKVENSNAR FOR KOMMUNANE

Når det gjeld kommunar som eventuelt reiser sak, vil dei sjølve måtte dekkje kostnadene ved det. Framlegget vil ikkje føre til behov for auka overføringar til kommunane.

KONSEKVENSNAR FOR STATLEGE ETATAR

Det er liten grunn til å tru at framlegget om utvida søksmålsrett for kommunane på generelt grunnlag vil føre til ein vesentleg auka ressursbruk for statlege etatar. Framlegget har også avgrensa administrative konsekvensar. Dei økonomiske og administrative konsekvensane for statlege etatar av ein utvida søksmålskompetanse for kommunane vil difor bli handterte innanfor gjeldande rammer.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen og Eirin Sund, fra Høyre, Frode Helgerud, Frank J. Jenssen, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Marie Ljones Brekke, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til at Kommunal- og modernise-

ringsdepartementet har fremmet proposisjon om endringer i forvaltningsloven, tvisteloven, plan- og bygningsloven og enkelte andre lover, jf. Prop. 64 L (2016–2017).

Komiteen ser at de fleste lovendringene gjelder både for kommuner og fylkeskommuner. For å styrke lokaldemokratiet og for å flytte makt og ansvar til kommunene foreslår departementet å begrense statlige klageinstansers adgang til å overprøve utøvelsen av det frie skjønnet i kommunene. Etter den generelle regelen i forvaltningsloven skal statlige klageinstanser legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret når det frie skjønnet i kommunen skal prøves. Komiteen ser at departementet foreslår å endre denne regelen slik at statlige klageinstanser skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret. Dette skal likevel ikke gjelde saker etter barnevernloven samt enkelte saker etter opplæringsloven og pasient- og brukerrettighetsloven, der gjeldende regler om at klageinstansen skal legge vekt på kommunalt selvstyre, videreføres.

Komiteen viser til at departementet videre foreslår en ny regel om at statlige klageinstanser må presisere hvordan de har lagt vekt på dette hensynet ved prøving av det frie skjønnet.

Komiteen viser til at departementet foreslår å gi kommunene som offentlige organ rett til å reise sak mot staten. Søksmålsretten gjelder likevel ikke for enkeltvedtak som er gjort med hjemmel i barnevernloven.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at for å ivareta interessene til private parter skal vedtak etter en del sentrale velferdslover ikke kunne gjøres om selv om en domstol har kjent vedtaket ugyldig. Dette sikrer at enkeltpersoner ikke fratras tjenester eller ytelser i saker der kommunen reiser tvist mot staten, og gir dermed brukerne forutsigbarhet i slike saker. Kommunen vil likevel få prøvd om statens vedtak er gyldig, og vil dermed få rettslig avklaring for fremtidige saker.

Omgjøringsforbudet gjelder likevel ikke der den private parten har fått tilkjent en ytelse fordi han eller hun eller noen som har handlet på vegne av vedkommende, med forsett eller grovt uaktsomt har gitt feilaktige opplysninger.

Komiteen viser til at departementet foreslår at kommunen skal kunne reise søksmål om gyldigheten av en innsigelse etter plan- og bygningsloven og vedtaket i departementet i saker om innsigelse.

Departementet sendte 27. januar 2016 ut et høringsnotat med framlegg til endringer i forvaltnings-

loven, tvisteloven, plan- og bygningsloven og enkelte andre lover.

Avgrensing i retten for statlige klageinstanser til å overprøve utøvelsen av det frie skjønnet i kommunen

Komiteen viser til at det frie skjønnet innebærer at kommunen kan velge mellom ulike lovlige løsninger når de gjør vedtak, når det gjelder valg av tjenestetilbud og omfanget av tjenestene. Kommunen har fritt skjønn så lenge loven og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper ikke dikterer valget av løsning ut fra et bestemt faktum. Kommunen står med andre ord fritt til å velge mellom flere lovlige alternativ. Det frie skjønnet åpner for at kommunene kan tilpasse vedtak og praksis til ulike lokale og individuelle forhold. Fritt skjønn gir rom både for faglige vurderinger (faglig-administrativt skjønn) og for lokalpolitiske vurderinger.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at kommunalt selvstyre innebærer grunnleggende sett at kommunene har rett til å styre seg selv.

Komiteen viser til at kommunene er selvstendige forvaltningsorgan. De er ikke underlagt andre statlige organer enn Stortinget som lovgiver om ikke andre underordningsforhold følger av lov.

Det kommunale selvstyret ble grunnlovfestet våren 2016.

Komiteen merker seg at departementet viser til forarbeidene til forvaltningsloven § 34, som peker på at kommunen som «generalist» har ansvar for en helhetlig og samordnet politisk og økonomisk styring. Statlig overprøving av det frie skjønnet kan gjøre det vanskeligere for kommunen å stå ansvarlig for en samordnet politikk, jf. Ot.prp. nr. 51 (1995–96) s. 38. Videre mener komiteen at prinsippet om nærhet betyr at valget mellom flere lovlige alternativ skal tas så nær innbyggerne som mulig og ikke på et mer sentralt nivå enn nødvendig.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til forslaget om at det skal legges «stor» vekt på kommunenes og fylkeskommunenes vurdering ved overprøvingen av det frie skjønn. Disse medlemmer viser også til at endringsforslaget er generelt angitt, men med visse unntak.

Disse medlemmer understreker betydningen av det lokale selvstyret og behovet for å tillegge lokaldemokratiets vurderinger stor vekt. Det er også behov for å gi det lokale selvstyret rom til å styre godt tilpasset lokale forhold. Det legges til grunn at

lokalpolitikerne har et ønske om å gjøre gode vedtak for seg selv og sine innbyggere, og at dette gjøres også med henblikk på andre relevante hensyn. Det er avgjørende at kommunene og fylkeskommunene får de rammebetingelser de trenger for å skjøtte sine oppgaver best mulig. I praksis vil dette som regel bety tilstrekkelige økonomiske rammer.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti er samtidig av den oppfatning at departementets forslag her ikke er noe godt svar på de behov som kommunene, fylkeskommunene og deres innbyggere har. Disse medlemmer understreker at det ofte vil være økonomiske begrensninger som styrer kommuners og fylkeskommuners valg. Dersom man skulle underbygge og styrke lokaldemokratiet ville, det derfor vært nærliggende å styrke deres muligheter til å styre seg selv til fordel for sine innbyggere på en bedre måte enn i dag.

Disse medlemmer viser også til at det er flere utfordringer knyttet til departementets forslag. Den foreslåtte endringen vil kunne medføre begrensninger når det gjelder oppnåelse av lovformål. Disse medlemmer stiller spørsmål ved om forslaget til endring i tilstrekkelig grad tar hensyn til innbyggernes interesser og rettigheter.

Disse medlemmer viser til at endringen også vil kunne begrense muligheten ytterligere for klager til å nå gjennom med endringer. Disse medlemmer viser også til at departementet i for liten grad redegjør for hvordan den foreslåtte endringen konkret vil styrke lokaldemokratiet. Det er også i for liten grad redegjort for hvordan ulike sektorer vil berøres av endringen ettersom endringen som foreslås er generell.

Disse medlemmer mener at proposisjonen ikke er godt nok utredet. Dette gjør det også noe utfordrende å ta stilling til endringene. Disse medlemmer er positive til at saken tas opp på ny på et senere tidspunkt. Disse medlemmer legger imidlertid da til grunn at andre tiltak, herunder en styrking av kommuneøkonomien og vurderinger av andre virkemidler vurderes, for eksempel gjennom styringsdialogen med Fylkesmenn og underliggende etater, praktisering av innsigelsesinstituttet mv.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti merker seg at det er uklarhet og varierende praksis når det gjelder Fylkesmannens overprøving av kommunale vedtak etter klage.

Dette medlem viser til at i NOU 2004:18 Helhet- og plan i sosial- og helsetjenestene, som var utgangspunkt for helse- og omsorgstjenesteloven, ble klageordningen og kvaliteten på den drøftet. Et flertall foreslo (s. 161) en ren og klar bestemmelse

om prøvingsrett for Fylkesmannen av alle sider av vedtaket, sålydende:

«Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket. Fylkesmannen kan av eget tiltak ta opp saker til lovlighetskontroll.»

Dette medlem viser til at i NOU-en s. 141–142 begrunnet flertallet sitt syn som følger:

«Utvalgets medlemmer Bernt, Braut, Dale, Gullestad, og Lommerud legger til grunn at det i praksis som alt overveiende hovedregel bare vil være aktuelt å overprøve den konkrete skjønnsutøvingen i saker av denne typen i situasjoner hvor det i realiteten foreligger rettslige feil ved grunnlaget for denne, som ubegrunnet forskjellsbehandling, at det er tatt utenforliggende hensyn, eller brudd på forholdsmessighetsprinsippet eller kravene i utkastets § 1-4 nr. 1 og 2 til hvordan det faglige og forvaltningsmessige skjønnet skal utøves. Lovlighetskontrollen vil således omfatte både krav til faglig forsvarlighet og til lovlig skjønnsutøving, herunder om man oppfyller lovens krav om å legge vekt på tjenestemottakers behov og ønsker. Disse medlemmer mener at det i denne situasjon vil være mer ryddig, og bedre egnet til å gi et riktig fokus på det reelle prøvingstemaet, om det fastslås klart at det er rettslige spørsmål som prøves ved klage til fylkesmannen. Dette medfører samtidig at det blir sammenfall mellom fylkesmannens kompetanse i klagesaker og hans eller hennes kompetanse i til-synssammenheng.

Det forhold at det fremheves at det er tale om en lovlighetskontroll, vil også være egnet til å styrke legitimiteten av den overprøving som foretas av kommunale prioriteringer ved slik klagesaksbehandling. På samme måte som i tilsynssaker vil spørsmålet om faglig forsvarlighet måtte oppfattes som et rettsspørsmål ved klagesaksvurdering, og det samme gjelder spørsmålet om et tjenestetilbud er så mangelfullt, eller vilkårene som settes for dette, er så byrdefulle, at vedtaket må anses å være uforholdsmessig belastende for tjenestemottaker, eller om hensynet til tjenestemottakers integritet og egne ønsker er tillagt tilstrekkelig vekt ved valg mellom flere ulike tjenestetalternativer eller tjenestens konkrete gjennomføring. Det betyr at det i realiteten bare er rom for et ikke rettslig overprøvbart forvaltningsskjønn når det foretas vurderinger av om det skal gis større eller andre ytelser enn det som er nødvendig for å oppfylle faglige – og dermed rettslige – krav om forsvarlige tjenester. Dette er spørsmål som etter disse medlemmers oppfatning ikke er egnet for avgjørelse av et organ uten budsjettansvar på vedkommende område.

I kontrollen av om vedtaket bygger på en lovlig skjønnsutøving, ligger et krav om en helhetlig vurdering av tjenestemottakers eller søkers behov, og om fravær av utenforliggende hensyn og lik behandling av like saker. I tillegg vil saksbehandlingen bli prøvd, herunder om den begrunnelsen som er gitt for vedtaket, herunder skjønnsutøvelsen, oppfyller kravene i Forvaltningsloven § 25. Høyesterett har fastslått at kravene til en slik begrunnelse vil bli skjerpet i situasjoner hvor avgjørelsen har stor betydning for parten, og spesielt hvis den fremtrer som påfallende innholdsmessig. Dette betyr at den rettslige prøvingen etter omstendighetene vil kunne gå ganske langt også

inn i forvaltningsskjønnet. Ved avgjørelsen av hvilke konsekvenser eventuelle rettslige feil skal få for vedtaket, skal fylkesmannen på vanlig måte vurdere om vedkommende feil fører til at vedtaket blir ugyldig. Den sentrale problemstillingen vil her være, særlig i forhold til bokstav c i mindretallets forslag, om det er tale om en vesentlig feil – en feil som man ikke kan se bort fra kan ha påvirket vedtakets innhold, jf. Forvaltningsloven § 41.»

Dette medlem viser til at mindretallet i utvalget foreslo at Fylkesmannens prøvingsrett av forvaltningsskjønnet ble opphevet helt:

«5. Ved klagebehandlingen skal fylkesmannen kontrollere at avgjørelsen er a) innholdsmessig lovlig, og herunder oppfyller krav om faglig forsvarlighet og ikke er uforholdsmessig belastende for tjenestemottaker, b) er truffet av rett person eller organ, c) bygger på en betryggende saksbehandling, korrekt faktum og en forsvarlig skjønnsutøving.»

Dette medlem viser til at NOU 2004:18 nettopp problematiserer at Fylkesmannens lovlighetskontroll ikke fungerer godt nok i dag, og at det henvises til «fritt skjønn» også der det er spørsmål om tolking og håndheving av lovens minstestandarder. Dette er alvorlig og bryter med politiske forpliktelser som likeverdig tilbud uavhengig av hvilken kommune en bor i.

Det er også grunn til å spørre seg i hvor stor grad Fylkesmennene har fått klare styringssignaler fra departementet om at de ikke skal plukke ved det lokale skjønn, og at denne holdningen kan ha gitt overslag på lovlighetsprøvingen – altså kontroll med at borgeren får de ytelsene han eller hun har rettskrav på, ikke om det er skjønnsrommet som er brukt, slik NOU 2004:18 problematiserer. Dette medlem mener dette er alvorlig, og at det er behov for å klargjøre skjønnsrommet slik at det er tydeligere hva som er innenfor lokalt skjønn og hvilke krav som følger av loven uansett. Dette medlem mener at dette arbeidet må gjøres før eventuelle endringer i vektlegging av lokalt skjønn gjennomføres.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at NOU 2004:18 ble fulgt opp ved behandling av Prop. 91 L (2010–2011) om ny helse- og omsorgstjenestelov, og at proposisjonen den gang inneholdt en grundig utredning av klage- og tilsynsordningene.

Klageinstansen

Komiteen viser til at for et enkeltvedtak som er gjort av forvaltningsorgan opprettet i medhold av kommuneloven, er klageinstansen kommunestyret, formannskapet eller én eller flere særskilte klagenemnder som er oppnevnt av kommunestyret. Departementet er likevel klageinstans når vedtakene er

gjort av kommunestyret, jf. forvaltningsloven § 28 andre ledd.

Komiteen merker seg at den formelle hovedregelen er at kommunestyret er klageinstans for kommunale vedtak. Den praktiske hovedregelen er at et statsforvaltningsorgan (ofte Fylkesmannen) er klageinstans for kommunale vedtak, siden dette er eksplisitt fastsatt i flere særlover.

Plikt til å legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret

Komiteen viser til høringen, der departementet foreslo å endre § 34 slik at statlige klageinstanser skal legge «stor vekt» på hensynet til det kommunale selvstyret.

I høringsnotatet ble det lagt opp til at regelen fortsatt skal være en standardregel.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, ser derfor at regelen vil være fleksibel og kunne tilpasses ulike områder, men hensynet til det kommunale selvstyret vil gjennomgående veie tyngre enn i dag.

«Forslaget innebærer ikke endringer i retten klageinstansen har til å overprøve rettsanvendelsen, saksbehandlingen eller faktum, og om skjønnsutøvelsen innebærer misbruk av myndighet. De rettigheter og plikter som innbyggerne har etter lov og forskrift, vil derfor ikke bli påvirket av forslaget. Regelen legger føringer for vektingen av hensynet til det kommunale selvstyret når klageinstansen prøver det frie skjønnet i kommunen.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti slutter seg ikke til forslaget om at det heretter skal legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret i klagesakene.

Disse medlemmer støtter forslaget om å gi en begrunnelse for hvordan man har vektlagt hensynet til kommunalt selvstyre innenfor dagens lovtekst.

Disse medlemmer viser til at det da må fremgå klart av en slik begrunnelse at det som er tema for vurderingen, er spørsmål om rom for ulike måter å organisere tjenestene på, eller tilbud som går ut over lovens minstekrav på det aktuelle saksområdet. I dette ligger at Fylkesmannen må være nøye på å få frem og påse at det kommunale selvstyret ikke brukes som begrunnelse for lokale avvik fra krav til kommunale tjenester som er forankret i lov, som minstekrav til stønad til livsopphold, og faglig forsvarlige tjenester innen helse- og omsorgstjenester, barnevern og grunnskole. Disse medlemmer vil be om at dette innskjerpes overfor Fylkesmennene.

Tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune

Rett for kommunene til å reise sak for domstolene

Komiteen viser til at kommunene er selvstendige rettssubjekt uavhengig av statsforvaltningen. Kommunene har som staten partsevne, jf. tvisteloven § 2-1. Det er derfor i utgangspunktet ikke noe som er til hinder for at en kommune reiser sak mot staten.

Komiteen viser til at det kan bare reises sak om «rettskrav», jf. tvisteloven § 1-3 første ledd. I det ligger det at kravet som saksøkeren vil fremme, må kunne avgjøres med grunnlag i rettslige regler. Gyldigheten av et forvaltningsvedtak vil normalt være et slikt rettskrav. Det følger av tvisteloven § 1-3 andre ledd at «[d]en som reiser saken, må påvise et reelt behov for å få kravet avgjort i forhold til saksøkte. Dette avgjøres ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og partenes tilknytning til det». Dette tilknytningskravet innebærer at en kommune normalt ikke vil kunne reise søksmål mot staten om gyldigheten av et vedtak i tilfelle der kommunen har noe med saken å gjøre i egenskap av offentlig myndighet.

Komiteen ser at kommuner trolig ikke kan reise søksmål mot staten med krav om erstatning for økte kostnader som følge av et omgjøringsvedtak. Dette innebærer at det i dag som hovedregel bare er privatpersoner som kan bringe enkeltvedtak og andre forvaltningsavgjørelser inn for domstolene.

Søksmålskompetanse for kommunene overfor staten

Komiteen viser til at en rekke vedtak truffet av statlige myndigheter får stor betydning for kommuner og lokalsamfunn.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at begrensningen i kommunens mulighet for å reise sak mot staten svekker lokale myndigheters stilling i møte med statlige myndigheter.

Komiteen viser til at departementet foreslår at kommunene skal kunne bringe vedtak fattet av statlige myndigheter inn for rettslig prøving i domstolen, i saker der den statlige avgjørelsen får følger for kommunene i egenskap av å være offentlig myndighet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at dette vil bidra til rettsriktige avgjørelser, gi et bedre vern av det kommunale selvstyret og sikre at Norge overholder sine folkerettslige forpliktelser.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til departementets forslag om at kommunene i større grad må få tilgang til en uavhengig prøving av rettslige tvister med staten. Derfor foreslår departementet at kommunene bør få anledning til å reise sak mot staten også når tvisten gjelder uenighet om statlig utøving av offentlig myndighet overfor kommunen.

Disse medlemmer viser til at forslaget representerer en betydelig endring fra dagens system. Det vises også til at Domstoladministrasjonen i sitt høringsvar om saken har pekt på at «konflikter mellom ulike offentlige organer primært bør løses i forvaltningen, uten etablering av egne tvisteløsningsorganer eller bruk av domstoler».

Disse medlemmer viser også til at den foreslåtte endringen også kan medføre risiko for at saken kan trekke ut og bidra til uavklarte rettslige situasjoner. Disse medlemmer er også skeptiske til den rettsliggjøring som en slik tvisteløsning mellom stat og kommune medfører, på bekostning av politisk styring og det politiske ansvaret enhver regjering har for å avveie ulike interesser.

Disse medlemmer viser også til at proposisjonen ikke er godt nok utredet. Det fremgår ikke klart hvorfor det er behov for en slik ordning for rettslige tvister mellom stat og kommune. Det registreres også at folkerettslige kilder, hva gjelder det europeiske charteret, er selektivt sitert. Det vises til at departementet siterer deler av en artikkel hvis hele gjengivelse ville gitt et annet og modifisert bilde av det poenget som søkes gjort i proposisjonen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at dersom forslaget blir vedtatt, vil det være viktig at den private part får ivarett sine interesser. Flere høringsinstanser, herunder Advokatforeningen og Jussformidlingen, har understreket at den private part må tas hensyn til og at de må få varsel. Jussformidlingen har også foreslått at den private part må få fri rettshjelp i saker dersom de blir trukket inn.

Dette medlem vil derfor foreslå følgende:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag som sikrer enkeltpersoner fri rettshjelp dersom de vil – eller må – tre inn i saker hvor kommunen saksøker staten.»

Domstolene bør få rollen som tvisteløsningsorgan

Komiteen viser til at departementet i høringsnotatet gjør rede for at det i prinsippet kan tenkes flere ulike tvisteløsningsorgan, eksempelvis en nemnd.

Departementet foreslo i høringsnotatet at det er domstolene som skal løse rettslige tvister mellom staten og kommunene.

Komiteen viser til at det i høringsnotatet ble pekt på at domstolene er et etablert og uavhengig organ for tvisteløsning.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener at ved å vise tilsvarende tvister mellom stat og kommune til domstolene blir det lagt best til rette for en generell rettsutvikling.

Flertallet viser til at domstolene også er et praktisk alternativ fordi en ikke trenger å bygge opp et annet organ (nemnd), lage regler for dette organet osv. Departementet pekte også på at det vil være lite aktuelt bare å opprette en nemnd uten at beslutningene i nemnda kan overprøves.

Departementet mente også at det er ønskelig med en viss terskel for å bringe saker inn for tvisteløsning.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at departementet i sin drøfting av hvem som bør kunne reise sak, også vurderer søksmålskompetanse på områder hvor kommunene har etablerte interkommunale samarbeid. Departementet konkluderer med at det bare skal være den kommunen som det statlige vedtaket direkte retter seg mot, som skal gis søksmålskompetanse. Dette medlem mener dette må forstås slik at statlig overprøving av vedtak i interkommunale samarbeid kan prøves for domstolene når kommunene som har etablert det interkommunale samarbeidet, gjør vedtak om dette.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at det følger av lovforslaget, jf. forslag til ny § 1-4 a første ledd i tvisteloven, at en kommune kun kan reise søksmål mot staten om gyldigheten av en statlig avgjørelse der den statlige avgjørelsen angår en avgjørelse som er truffet av kommunen eller fylkeskommunen, eller angår kommunen/fylkeskommunen. Dette innebærer at kommunene ikke kan reise søksmål mot staten om gyldigheten av statlige avgjørelser som retter seg mot alle typer interkommunalt samarbeid. Det følger imidlertid av forslaget til ny § 1-4 a tredje ledd i tvisteloven at i et vertskommunesamarbeid skal likevel samarbeidskommunene kunne reise søksmål om gyldigheten av statlige avgjørelser som retter seg mot vertskommunen. Denne presiseringen vil omfatte stort sett alle tilfeller der et interkommunalt samarbeid treffer enkeltvedtak rettet mot private.

Tvisteløsning i innsigelsessaker etter plan- og bygningsloven

Komiteen viser til at det er et særskilt spørsmål om innsigelser etter plan- og bygningsloven skal omfattes av tvisteløsningsordningen.

Innsigelser etter plan- og bygningsloven kan fremmes til arealdelen i kommuneplanen, kommunedelplan og reguleringsplan. I planarbeidet skal kommunen derfor samarbeide med andre myndigheter, som om nødvendig kan fremme innsigelser til planforslag. Det er kommunen som har primæransvaret for at nasjonale, regionale og andre viktige interesser blir ivarettatt i den kommunale arealplanleggingen. Innsigelser er et virkemiddel for å sikre at disse interessene blir tatt tilstrekkelig hensyn til.

Gjeldende rett

Komiteen ser at reglene om innsigelser til kommunale arealplaner går fram av plan- og bygningsloven §§ 5-4, 5-5 og 5-6, jf. også § 11-16 for kommuneplaner og kommunedelplaner og § 12-13 for reguleringsplaner. Det er kommunen som vedtar planene, men en rekke organer har rett til å fremme innsigelser etter plan- og bygningsloven § 5-4. Statlige og regionale organer kan fremme innsigelser i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde. Andre kommuner kan fremme innsigelser i spørsmål som er av vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for næringslivet eller natur- og kulturmiljøet i kommunen eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging. Sametinget kan fremme innsigelser i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsvirksomhet. Ellers går det fram av § 5-4 fjerde ledd at det alltid vil kunne fremmes innsigelser til planforslag som er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse eller overordnet plan.

Komiteen ser at det i tillegg gjelder visse, mer formelle, avgrensinger for innsigelser.

Dersom kommunen ikke tar hensyn til innsigelsene, skal det etter § 5-6 ordinært mekles mellom partene. Fylkesmannen er ansvarlig for meklingen. Dersom partene ikke blir enige, blir saken sendt til departementet for en endelig avgjørelse. Kommunene har etter gjeldende regler ikke søksmålskompetanse i innsigelsessaker. Innsigelser skal begrunnes.

Forslaget om at innsigelser etter plan- og bygningsloven skal kunne bringes inn for domstolen

Komiteen viser til at regjeringen foreslår at innsigelser etter plan- og bygningsloven skal kunne

bringes inn for domstolen for rettslig prøving. Innsigelser fra statlige myndigheter skal kunne bringes inn. Slike innsigelser må bringes inn for domstolen før eventuell megling. Videre merker komiteen seg at også innsigelser fra andre instanser, dvs. andre kommuner, fylkeskommuner og Sametinget, skal kunne prøves i domstolen. Det samme gjelder vedtak fattet i departementet. Domstolen vil kunne prøve om vilkårene for innsigelse er oppfylt, selve rettsanvendelsen, saksbehandlingen og faktum som er lagt til grunn, men ikke utøvelsen av forvaltningsskjønnet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, viser til at dette er i tråd med alminnelig praksis.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at departementet foreslår at innsigelser skal omfattes av den nye tvisteløsningsordningen slik at kommunen kan reise søksmål om gyldigheten av innsigelser eller departementets avgjørelser i innsigelsessaker, uten at vilkårene etter tvisteloven § 1-3 er oppfylt. Departementet mener også at ordningen skal gjelde alle typer innsigelser, herunder statlige, fylkeskommunale og kommunale innsigelser, samt innsigelser fra Sametinget.

Disse medlemmer viser også til at forslaget vil kunne belemre domstolene med mye arbeid og forsinke viktige prosesser. Et annet problematisk aspekt ved den foreslåtte endringen er forutsetningen om at innsigelsene fra statlig og regionalt organ skal være begrunnet i vedtatte «nasjonale eller regionale mål, rammer eller retningslinjer». Slik strammer man også inn på adgangen til å fremme innsigelser, noe som igjen vil kunne by på tvilsspørsmål. Det kan her spørres om innsigelser som er begrunnet i lov med formål som skal ivaretas, ikke vil kunne fremmes. For eksempel vil det være tvil om lovformål som skal ivareta miljøhensyn vil kunne omfattes og innsigelser fremmes på bakgrunn av disse. Dette burde fremgå klart og ikke overlates til tvil. Et annet moment her er at domstolene vil måtte definere hva som er nasjonale retningslinjer og gå inn i disse for å finne ut hva de innebærer.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener at det på mange områder er viktig at kommunene følger opp nasjonal politikk. Dette gjelder, som understreket i proposisjonen, på områder som gjelder velferdstiltak som er

rettighetsfestet gjennom lov og forskrift. Også når det gjelder forvaltning av våre naturressurser er det nødvendig å ha et nasjonalt lovverk som sikrer overordnede hensyn. Flertallet vil i denne sammenheng understreke det nasjonale ansvaret for jordvernet og behovet for et tydelig og restriktivt lovvern.

Komiteen støtter forslaget om en skjerpet plikt til å begrunne innsigelser fra statlige og regionale myndigheter. Dette vil bidra til en større bevissthet om at innsigelser må ha et klart rettslig og faglig grunnlag.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag som sikrer enkeltpersoner fri rettshjelp dersom de vil – eller må – tre inn i saker hvor kommunen saksøker staten.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m.
(overprøvingskompetanse m.m.)

I

I lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker skal § 34 andre ledd tredje og nytt fjerde punktum lyde:

Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge *stor* vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. *Det skal fremgå av vedtaket hvordan klageinstansen har vektlagt hensynet til det kommunale selvstyre.*

II

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester skal § 6-6 første ledd nytt andre punktum lyde:

Ved behandling av klager over kommunale vedtak skal fylkesmannen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønnet.

III

I lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa skal desse endringane gjerast:

§ 15-1 nytt tredje ledd skal lyde:

Ved behandling av klagar på kommunale vedtak om skolebyte etter § 8-1 tredje ledd skal statleg klageinstans leggje vekt på omsynet til det kommunale sjølvstyret ved prøving av det frie skjønnet.

Ny § 15-7 skal lyde:

§ 15-7 *Oppfyllding av enkeltvedtak som er kjent ugyldig*

Ein kommune eller fylkeskommune må oppfylle eit vedtak frå eit statleg forvaltningsorgan som gir ein part rett til tenester etter lova her, sjølv om kommunen eller fylkeskommunen får vedtaket kjent ugyldig gjennom søksmål etter tvisteloven § 1-4 a. Vedtak kan i tilfelle som nemnt i første punktum berre gjerast om til skade for den private parten etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c dersom vedtaket er ugyldig fordi den private parten, eller nokon som handla på vegner av den private parten, forsettleg eller grovt aktaust har gitt uriktige opplysningar eller halde tilbake opplysningar.

IV

I lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerretingheter skal desse endringane gjerast:

§ 7-6 første ledd skal lyde:

Forvaltningslovens regler om behandling av klager over enkeltvedtak gjelder så langt de passer, med de særlige bestemmelser som er gitt i dette kapitlet. Fylkesmannen skal ved prøving av kommunale vedtak om helsetjenester legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie *skjønn*. For øvrige kommunale vedtak skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie *skjønn*, *jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum*.

Ny § 7-7 skal lyde:

§ 7-7 *Oppfyllelse av enkeltvedtak som er kjent ugyldig*

En kommune må oppfylle et vedtak fra et statlig forvaltningsorgan som gir en privat part rett til tjenester etter loven her, selv om kommunen får vedtaket kjent ugyldig gjennom søksmål etter tvisteloven § 1-4 a. Vedtak kan i tilfeller som nevnt i første punktum bare omgjøres til skade for den private parten etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c dersom det er ugyldig fordi den private parten, eller noen som handlet på den private partens vegne, for-

settlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller holdt tilbake opplysninger.

V

I lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister skal ny § 1-4 a lyde:

§ 1-4 a *Tvister mellom stat og kommune eller fylkeskommune om gyldigheten av statlig organs avgjørelse*

- (1) En kommune eller en fylkeskommune kan reise søksmål mot staten om gyldigheten av et statlig organs avgjørelse som
 - a) opphever eller endrer kommunens eller fylkeskommunens enkeltvedtak etter klage,
 - b) omgjør kommunens eller fylkeskommunens enkeltvedtak uten klage,
 - c) opphever kommunens eller fylkeskommunens avgjørelse etter lovlighetskontroll, jf. kommuneloven § 59,
 - d) pålegger kommunen eller fylkeskommunen å betale sakskostnader til en part etter forvaltningsloven § 36,
 - e) pålegger kommunen eller fylkeskommunen plikter etter tilsyn,
 - f) fordeler rettigheter eller plikter mellom kommuner eller fylkeskommuner.
- (2) Første ledd gjelder ikke enkeltvedtak som er truffet i medhold av barnevernloven.
- (3) Første ledd gjelder tilsvarende for samarbeidskommuner i et vertskommunesamarbeid, jf. kommuneloven kapittel 5 A, og for Longyearbyen lokalstyre.
- (4) Søksmålet må reises innen seks måneder etter at avgjørelsen ble truffet.
- (5) En rettskraftig avgjørelse er også bindende for tredjeperson som fylte vilkårene i § 15-3, og som var varslet av saksøker om søksmålet etter fremgangsmåten fastsatt i § 15-4. Varslet skal opplyse om hvilke konsekvenser det kan ha enten å tre inn eller ikke tre inn i saken. Varslet skal sette en frist for å tre inn i saken som skal være minst 3 uker. Fristen skal være senest 1 måned før avsluttet saksforberedelse.
- (6) En kommune eller fylkeskommune kan i forbindelse med søksmål etter første ledd fremme krav om erstatning fra staten. Erstatning kan kun idømmes der avgjørelsen det er reist søksmål om gyldigheten av, blir kjent ugyldig.

VI

I lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager skal i kapittel V A ny § 19 i lyde:

§ 19 i *Oppfyllelse av enkeltvedtak som er kjent ugyldig*

En kommune eller fylkeskommune må oppfylle et vedtak fra et statlig forvaltningsorgan som gir en privat part rett til tjenester etter kapitlet her, selv om kommunen eller fylkeskommunen får vedtaket kjent ugyldig gjennom søksmål etter tvisteloven § 1-4 a. Vedtak kan i tilfeller som nevnt i første punktum bare omgjøres til skade for den private parten etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c dersom det er ugyldig fordi den private parten, eller noen som handlet på den private partens vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller holdt tilbake opplysninger.

VII

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling skal disse endringane gjerast:

§ 5-4 femte ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Innsigelse fra statlig og regionalt organ skal være begrunnet i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer.

Ny § 5-7 skal lyde:

§ 5-7 *Søksmål om gyldigheten av innsigelse og departementets avgjørelse*

En kommune kan reise søksmål om gyldigheten av en innsigelse etter § 5-4 og departementets avgjørelse etter § 5-6. Søksmålet må reises innen seks måneder etter at innsigelsen ble fremmet eller avgjørelsen truffet. Søksmål om gyldigheten av en innsigelse kan ikke reises etter at det er foretatt mekling etter § 5-6. Forvaltningens behandling av innsigelsen stilles i bero mens søksmålet er til behandling i domstolene.

VIII

I lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen skal ny § 49 a lyde:

§ 49 a *Oppfyllelse av enkeltvedtak som er kjent ugyldig*

En kommune må oppfylle et vedtak fra et statlig forvaltningsorgan som gir en privat part rett til tjenester etter loven her, selv om kommunen får vedtaket kjent ugyldig gjennom søksmål etter tvisteloven § 1-4 a. Vedtak kan i tilfeller som nevnt i første punktum bare omgjøres til skade for den private parten etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c dersom det er ugyldig fordi den private parten, eller noen som handlet på den private partens vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller holdt tilbake opplysninger.

IX

I lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. skal ny § 12-6 lyde:

§ 12-6 *Oppfyllelse av enkeltvedtak som er kjent ugyldig*

En kommune må oppfylle et vedtak fra et statlig forvaltningsorgan som gir en privat part rett til tjenester etter loven her, selv om kommunen får vedtaket kjent ugyldig gjennom søksmål etter tvisteloven § 1-4 a. Vedtak kan i tilfeller som nevnt i første punktum bare omgjøres til skade for den private parten etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c dersom det er ugyldig fordi den private parten, eller noen som handlet på den private partens vegne, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt uriktige opplysninger eller holdt tilbake opplysninger.

X

Lova gjeld frå den tid Kongen bestemmer. Kongen kan setje i kraft dei einskilde føresegnene til ulik tid.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 23. mai 2017

Helge André Njåstad

leder

Mazyar Keshvari

ordfører

