



Innst. 267 S

(2011–2012)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:32 S (2011–2012)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Trond Helleland, Michael Tetzschner, Erna Solberg og Anders B. Werp om etablering av et uavhengig tvisteløsningsorgan mellom stat og kommune

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om etablering av en uavhengig rettsinstans som med bindende virkning kan løse konkrete tvister mellom kommune og stat i forvaltningssaker.»

Bakgrunn

Forslagsstillerne peker på at kommuner er den mest selvfølgelige av alle samfunnsdannelser. I Norge står det kommunale selvstyret rettslig svakt, og i praksis uthules stadig mer gjennom statlig styring og kontroll.

Forslagsstillerne mener at rettspraksis spiller en svært beskjeden rolle i kommunalretten i Norge. Delvis til erstatning for dette står praksis i statsforvaltningen sentralt. En åpenbar fordel med dette kan være bedre ivaretagelse av hensyn til rettsikkerhet og likhet på tvers av kommunegrensene. Den største ulempen er at statsforvaltningen lett blir den dominerende kilden til «gjeldende rett» av betydning for kommuner og fylkeskommuner.

I dokumentet vises det til at i Norge er staten og kommunene tett sammenvevd i en såkalt «integra-

sjonsmodell» som gjør det utfordrende å skille klart mellom oppgavene til de ulike nivåene. Systemet bygger på to historiske og ideologiske begrep – og tradisjoner: velferdsstaten og det kommunale selvstyret. Resultatet er en spenning mellom kommunal handlefrihet og statlig styring på den ene siden, og mellom nasjonal integrasjon og lokal autonomi på den andre.

I dokumentet pekes det på at integrasjonsmodellen forutsetter et partnerskap mellom staten og kommunene. Ifølge forslagsstillerne utfordres partnerskapet jevnlig.

Det vises i dokumentet til at selve begrepet «det kommunale selvstyret» ikke er rettslig definert, og det er stadig i endring. Det legges ikke særlig vekt på det kommunale selvstyret i lovgivningen, selv om Norge ratifiserte europarådskonvensjonen om lokalt selvstyre i 1989 og har en folkerettslig forpliktelse til å sørge for dets lovmessige beskyttelse.

Forslagsstillerne viser til at de fleste europeiske land har særskilte forvaltningsdomstoler eller lignende ordninger som kan løse tvister mellom staten og kommunene. Forslagsstillerne mener at den norske mangelen derfor kan sies å stride mot det europeiske charteret om lokalt selvstyre, noe også Europarådets ekspertkomité slo fast i 2006. I dokumentet vises det til at Høyre i sak om tilsyn med kommunene har pekt på at det ennå ikke er etablert et tvisteløsningsorgan som kan avgjøre rettslige tvistesporsmål mellom stat og kommune, og som ikke er en del av statens sentraladministrasjon. Ifølge charterets artikkel 11 har Norge plikt til å gi lokale myndigheter:

«tilgang til judisiell overprøving for å sikre fri utøvelse av sin myndighet og respekt for slike prinsipper for lokalt selvstyre som er nedfelt i landets lovgivning eller grunnlag.»

I dokumentet vises det videre til at Høyre derfor den gang ba regjeringen meddele Stortinget hvordan den vurderte kommunenes rettsstilling på grunnlag av artikkel 11 i europarådskonvensjonens charter om lokalt selvstyre. Da spørsmålet for første gang ble satt på spissen i Norge, kom Høyesterett imidlertid frem til et annet resultat enn Europarådets ekspertkomité. I Kongsberg/Nes-saken (Rt. 2007 s. 234) kom Høyesterett frem til at fylkesmannens vedtak ikke kunne prøves av domstolene.

Forslagsstillerne viser til at når det i dag oppstår uenighet om hva som er juridisk korrekt eller om utøvelsen av skjønn, er det normalt statsforvaltningen som har det siste ordet. I dag opplever Kommune-Norge særlig at fylkesmannen spiller en dominerende rolle som tilsynsmyndighet og klageinstans overfor kommunene. Kommunenes adgang til å få tvister med staten avgjort av uavhengige domstoler er svært begrenset.

Forslagsstillerne mener at fylkesmannens plass mellom statsstyre og lokalt selvstyre er en blanding av tre ulike komponenter: overordnet kontrollør, regional myndighet med en passiv rolle i spenningsforholdet mellom statlige og lokale interesser, og pådriver for partnerskap, dialog og forståelse mellom forvaltningsnivåer. Problemer oppstår når fylkesmannen opptrer som «dommer» som ikke bare følger regelverket, men selv utøver politisk preget skjønn. Forslagsstillerne peker på at med hensyn til kommunene bør det unngås at fylkesmannen opptrer som overordnet organ. Fylkesmannen bør heller opptre som megler eller «positiv brobygger» i konflikter mellom statlige og kommunale interesser.

Forslagsstillerne viser til at konfliktløsningsmekanismer vil kunne være nyttige når konflikter mellom stat og kommune ikke lar seg løse gjennom dialog eller forhandlinger. I slike tilfeller kan det være fornuftig med en uavhengig instans som kan finne en løsning. Eksempel på bruk av en slik tvisteløsningsmekanisme hadde man da spesialisthelsetjenesten ble overført fra fylkeskommunene til staten.

Alternative tvisteløsningsordninger

I dokumentet pekes det på at i dagens system har statsforvaltningen et slags kontrollmonopol overfor kommunene. I praksis er kompetansen til å utøve lovlighetskontroll lagt til fagdepartementene eller delegert til fylkesmannen.

Ny avdeling i de alminnelige domstolene

Forslagsstillerne viser til at mange europeiske land, bl.a. Sverige, Frankrike og Tyskland, har egne domstoler med generell kompetanse i forvaltningssaker. I løpet av de siste 50 år har det flere ganger vært vurdert om også Norge bør opprette slike domstoler. Forvaltningsdomstoler har likevel ingen plass i den

norske juridiske kulturen. Forslagsstillerne mener at å innføre en ny avdeling i de alminnelige domstolene kan være et kompromiss og bidra til at flere saker blir avgjort av kompetente og uavhengige dommere, uten at det bryter for mye med den norske tradisjonen.

Tvisteløsning ved forhandling og forlik

Forslagsstillerne peker på at den kanskje enkleste løsningen er tosidige forhandlinger hvor partene forsøker å finne en løsning uten hjelp av en tredjemann. Eventuell forsoning vil være frivillig. I alle fall formelt er partenes frihet tilsvarende stor, og kostnadene kan holdes nede. Blant ulempene ved slike er at kommunikasjonen mellom partene ikke alltid vil være hensiktsmessig. Dessuten kan ulikhet mellom partene mht. ressurser, alternativer dersom forhandlingene ikke fører frem mv. gi resultater som ikke oppleves som rettferdige. Dersom partene kommer inn i en blindgate, vil også fraværet av en nøytral tredjemann som kan bedømme argumenter og hjelpe med å oppnå et forlikresultat, være uheldig.

Nemndbasert tvisteløsning i partnerskapsrelasjoner

I dokumentet vises det til at en samarbeidsavtale av 19. august 2008 mellom Barne- og likestillingsdepartementet og KS opprettet – som en «prøveordning» – en ny tvisteløsningsordning for å løse uenighet om utgifts- og ansvarsfordelingen mellom barnevernstjenesten i staten og kommunene. Ordningen skal være «avgrenset til å gjelde tvister mellom stat og kommune, og omhandle grensen mellom statens betalingsansvar etter barnevernloven og kommunens betalingsansvar etter andre lover».

Ut fra økonomiske og administrative hensyn, og hensynet til å bygge opp kompetanse, ble det bestemt å ikke opprette flere organer, men å opprette en «pool» av medlemmer som kan bidra til hver enkelt sak.

Nemndens «avgjørelser» er bare rådgivende, men det forventes at partene følger dem.

Rettsmegling og voldgift

I dokumentet vises det til at andre muligheter for tvisteløsning er voldgift og rettsmegling. Ordningene har den likhet at partene får hjelp av tredjemann. Fremfor alt er det en hjelp til partene for å identifisere og artikulere problemstillingene der meglingsmannen under et mildt påtrykk og under henvisning til prosessrisiko og mulige saksomkostninger vil kunne drive frem en enighet mellom partene. Mellom institusjonelle aktører som en kommune og en statlig instans vil disse mekanismene ikke virke på samme måte, og prosessøkonomiske hensyn vil spille en liten rolle. Megling vil ikke være kraftfullt nok til å løse reelle interessekonflikter, også fordi statlige

instanser vil bringe med seg holdningen preget av statens trinnhøyde over kommunene.

Fordi voldgift innebærer at partene forplikter seg til å respektere resultatet, vil partene ha gitt fra seg herredømmet over saken, selv om partene står fritt til å forhåndsavtale forenklete prosessregler. Private tvister løses ofte ved voldgift for å spare tid og utgifter, men også for å unngå offentliggjøring og eventuelle presedensvirkninger. Det er vanskelig å tenke seg at disse hensyn vil ha noen betydning for å foretrekke voldgift mellom en kommune og et statlig organ.

Tvisteløsning i domstollignende forvaltningsorganer

I dokumentet vises det til at i Norge finnes det enkelte særdomstoler. En særdomstol kan defineres som en institusjon utenom de alminnelige domstoler som er tillagt dommerfunksjoner på et avgrenset rettsområde, og som i domstolloven eller i annen lov er betegnet som domstol. Saker for domstollignende organer kan reises nokså uformelt, og saksbehandlingen innebærer som regel at partene taper lite tid, krefter og penger. For staten knytter utgiftene seg først og fremst til bemanning og drift. I dagens norske rettsystem er domstollignende forvaltningsorganer ifølge forslagsstillerne dessverre underlagt ulike og til dels uklare prosessregler. I NOU 1999:19, s. 374 understrekes det likevel at særdomstoler kan «utvikle isolerte rettskulturer og en uheldig rettskildebredning».

For øvrig vises det til dokumentet for nærmere beskrivelse av forslaget.

Komiteens behandling

Komiteen ba i brev av 7. desember 2011 til fornyings-, administrasjons- og kirkeminister Rigmor Aasrud og kommunal- og regionalminister Liv Signe Navarsete om statsrådenes vurdering av forslaget. Statsråd Navarsetes svarbrev av 6. januar 2012 følger vedlagt.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharakhani, Hilde Magnusson, Ingalill Olsen, Eirik Sivertsen og Karin Yrvin, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim, fra Høyre, Trond Helleland og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Aksel Hagen, fra Senterpartiet, Heidi Greni, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekke-

vold, viser til Representantforslag 32 S (2011–2012) fra stortingsrepresentantene Trond Helleland, Michael Tetzschner, Erna Solberg og Anders B. Werp om etablering av et uavhengig tvisteløsningsorgan mellom stat og kommune.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at forslaget om et uavhengig tvisteløsningsorgan mellom stat og kommune reiser problemstillinger innenfor flere rettsområder, blant annet prosesslovgivningen og forvaltningslovgivningen.

Flertallet vil vise til at når det gjelder uavhengige tvisteløsningsordninger er det etablert en nemndbasert tvisteløsningsordning for utgiftsdelingen innenfor barnevernet, jf. en samarbeidsavtale 19. august 2008 mellom Barne- og likestillingsdepartementet og KS. Det er også lagt føringer for å etablere et nasjonalt, uavhengig organ som skal håndtere tvister mellom stat (spesialisthelsetjenesten) og kommune (den kommunale helse- og omsorgstjenesten) om gjennomføringen av de nye lovpålagte avtalene mellom kommuner og helseforetakene, jf. Prop. 91 L (2010–2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. kapittel 28.6.7. Tvisteløsningsorganet skal bli etablert etter avtale mellom Helse- og omsorgsdepartementet og KS og virker på samme måte som barnevernets tvisteløsningsorgan.

Flertallet vil peke på at de nevnte tvisteløsningsordningene gir mulighet til å prøve ut et nasjonalt, uavhengig tvisteløsningsorgan i mindre skala og på avgrensede områder. Når ordningene har fått virke en tid, kan de gi et kunnskapsgrunnlag for å kunne vurdere om ordningene eventuelt bør overføres til andre forvaltningssektorer.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener en slik endring er for omfattende og er i dag ikke tilstrekkelig kartlagt til at dette flertallet ønsker å gå inn for forslaget. Innføring av for eksempel en forvaltningsdomstol krever et omfattende kunnskapsgrunnlag og viktige prinsipielle og praktiske avklaringer.

Dette flertallet avviser med dette forslaget.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti fremmer med dette følgende forslag:

«Dokument 8:32 S (2011–2012) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Trond Helleland, Michael Tetzschner, Erna Solberg og Anders B. Werp om etablering av et uavhengig tvisteløsningsorgan mellom stat og kommune – vedlegges protokollen.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er tilfreds med at problemstillingene rundt tvister og ulike tvisteløsninger mellom stat og kommune reises i forslaget. Disse medlemmer mener forslaget på en god måte illustrerer hvordan uenigheter i spørsmål om legalitet og skjønn med dagens ordning kan skape utfordringer for det kommunale selvstyret og videreutvikling av lokalsamfunnet. Disse medlemmer er godt kjent med at det foreligger en rekke konflikter mellom kommune og stat der avgjørelser i folkevalgte organ blir satt til side. Disse medlemmer mener dette er en demokratisk utfordring og er kjent med at flere konflikter resulterer i store forsinkelser eller stopper viktige samfunnsutviklende prosjekter, som videre rammer uskyldig tredjepart flere steder. Disse medlemmer vil illustrere dette ved å vise til de mange pågående konflikter mellom Bergen kommune og Fylkesmannen i Hordaland, der fylkesmannen har lagt inn innsigelser i femten pågående areal- og reguleringsaker. Flere av disse konfliktene omhandler skjønnsutøvelse og ikke juridiske avklaringer. De folkevalgte i Bergen kommune står dermed i en situasjon der by- og samfunnsutviklingen står i fare for å stoppe helt opp eller bli vesentlig forsinket, deriblant ny flyterminal og investeringer til om lag 10 mrd. kroner.

Disse medlemmer viser til regjeringens Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styre og samspel, der flere problemstillinger rundt samspelet mellom stat, fylke og kommune tas opp. Disse medlemmer merker seg at regjeringen ikke legger opp til endringer i fylkesmannens rolle gjennom å foreslå innføring av særdomstol(er). Disse medlemmer mener forslagsstillerne berører flere viktige momenter rundt statens inngripen i det lokale selvstyret og viktigheten av å se nærmere på alternative måter å løse slike konflikter på. En eller flere særdomstoler, som kan løse tvister mellom stat og kommune, har vært gjenstand for debatt ved flere anledninger. Disse medlemmer merker seg at det synes å være stadig flere som støtter opp om et slikt forslag og registrerer at både KS, flere ledende forskere, fremtredende jurister og sivilombuds mannen alle har tatt til orde for at opprettelse av en eller flere særdomstoler vil kunne bidra til å styrke lokaldemokratiet.

Disse medlemmer mener det er viktig å sikre det lokale selvstyret og mener tilliten til lokaldemokratiet blir svekket når lokalt forankrede avgjørelser, fattet av de folkevalgte, stadig blir overprøvd eller satt til side av statlige organer.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om etablering av en uavhengig særdomstol som med bin-

dende virkning kan løse konflikter mellom kommune og stat.»

Disse medlemmer er godt tilfreds med at forslagsstillerne problematiserer det lokaldemokratiske underskuddet gjennom dagens statlige overstyringsstruktur. Disse medlemmer deler forslagsstillerens tilnærming til problemstillingene som omtales og mener forvaltningsdomstoler er riktig vei å gå for å la lokaldemokratiet styrke sin posisjon. En stadig inngripen og overstyring av det lokalpolitiske skjønn bidrar etter disse medlemmers oppfatning til å undergrave tilliten til de folkevalgte og interessen for å delta i lokalpolitikken.

Disse medlemmer vil benytte anledningen til å henlede oppmerksomheten på KS' delrapport «Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre» av 27. januar 2012. Disse medlemmer mener den tydelig illustrerer hvilke utfordringer lokalpolitikken står overfor i arealspørsmål der politisk skjønn, av overordnende organer, stopper lokalpolitisk godt forankrede planer. Delrapporten omtaler blant annet at av 238 kommuner som besvarte spørsmål om erfaringene med innsigelser fra overordnede myndigheter, har 94 pst. av de 140 kommunene som hadde hatt kommuneplanen oppe til revidering, opplevd at det ble reist eller varslet innsigelser ved behandlingen av kommuneplanens arealdel.

Disse medlemmer vil også påpeke at det i rapporten vises til at 52 pst., eller 109 av 209 kommuner, i perioden 2007–2011 mottok innsigelser til reguleringsplaner som var i samsvar med kommuneplanens arealdel, innsigelser som i all hovedsak er fremmet av fylkesmannen og fylkeskommunen. Fylkesmannen med sine avdelinger står likevel i en særstilling.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har ved flere anledninger tatt til orde for forvaltningsdomstol(er) og en reell innskrenkning av både fylkeskommunens og fylkesmannens rolle overfor kommunene, og vil blant annet vise til forslag fremmet av disse medlemmer i Dokument nr. 8:112 (2006–2007) om å begrense fylkeskommunens/fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealsaker.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at det kommunale selvstyret verken er lovfestet eller grunnlovfestet i Norge. Det kommunale selvstyret omtales generelt i positive vendinger, men selvstyrets rekkevidde er i praksis avhengig av regjeringens valg og prioriteringer.

Disse medlemmer vil fremheve at der den ene av to parter – her staten og kommunen – avgjør med endelig virkning hvilke konsekvenser reglene

som gjelder for den andre, får i den enkelte sak, kan en ikke snakke om «selvstyre» for den sistnevnte part. Hovedpoenget med en uavhengig, utenforliggende instans er at kommunen kan få prøvd om statens forståelse av lov, forskrift eller avtaler inngått med kommunen virkelige er holdbare. En domstol vil markere partene og deres forhold, og betrakte dem som likeverdige, på de områder hvor kommunene er delegert myndighet i lov eller forskrift.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om etablering av en uavhengig særdomstol som med bindende virkning kan løse konflikter mellom kommune og stat.

Forslag fra Kristelig Folkeparti:

Forslag 2

Dokument 8:32 S (2011–2012) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Trond Helleland, Michael Tetzschner, Erna Solberg og Anders B. Werp om etablering av et uavhengig tvisteløsningsorgan mellom stat og kommune – vedlegges protokollen.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:32 S (2011–2012) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Trond Helleland, Michael Tetzschner, Erna Solberg og Anders B. Werp om etablering av et uavhengig tvisteløsningsorgan mellom stat og kommune – avvises.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 26. april 2012

Aksel Hagen

leder

Gjermund Hagesæter

ordfører

Vedlegg**Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 6. januar 2012****Representantforslag 32 S (2011-2012) - uttale**

Eg viser til brev 7. desember 2011 frå Kommunal- og forvaltningskomiteen, med oversending av representantforslag om etablering av eit uavhengig tvisteløysingsorgan mellom stat og kommune (Dokument 8:32 S (2011–2012)).

Forslaget om å etablere ein uavhengig rettsinstans for løysing av tvistar mellom stat og kommune i forvaltningssaker reiser omfattande og kompliserte problemstillingar som ikkje er tilstrekkeleg kartlagde.

Forslagstillarane løfter fram alternative tvisteløysingsordningar. Nokre av alternativa i forslaget vil innebere ei vesentleg omlegging av systemet for tvisteløysing. Ei eventuell innføring av slike tvisteløysingsordningar, som til dømes ein forvaltningsdomstol, krev eit solid kunnskapsgrunnlag og viktige prinsipielle og praktiske avklåringar.

Eg har ikkje kunnskapsgrunnlag til å vurdere og kommentere kvar og ei av dei alternative ordningane som er løfta fram i forslaget, men vil peike på at eg er kjend med den nemnde nemndbaserte tvisteløysingsordninga for utgiftsdelinga innanfor barnevernet, jf.

ei samarbeidsavtale 19. august 2008 mellom Barne- og likestillingsdepartementet og KS. Det er òg lagt føringar for å etablere eit nasjonalt uavhengig organ som skal handsame tvistar mellom stat (spesialisthelsetenesta) og kommune (den kommunale helse- og omsorgstenesta) om gjennomføringa av dei nye lov-pålagte avtalane mellom kommunar og helseføretak i Prop. 91 L (2010–2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) kapittel 28.6.7. Tvisteløysingsorganet skal bli etablert etter avtale mellom Helse- og omsorgsdepartementet og KS og verke på same måte som barnevernet sitt tvisteløysingsorgan.

Dei ovannemnde tvisteløysingsordningane gjev moglegheit til å prøve ut ei nasjonal, uavhengig tvisteløysing i mindre skala og på avgrensa område. Når ordningane har fått verke ei tid, kan dei gje eit kunnskapsgrunnlag for å kunne vurdere om ordningane eventuelt bør overførast til andre forvaltningssektorar.

Dette svaret er utforma i samråd med fornyings-, administrasjons- og kyrkjeministeren og justis- og politiministeren.

