



Dokument nr. 8:112

(2006-2007)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Torbjørn Andersen, Hans Frode Kielland Asmyhr, Tord Lien og Ketil Solvik-Olsen

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Torbjørn Andersen, Hans Frode Kielland Asmyhr, Tord Lien og Ketil Solvik-Olsen om å begrense fylkeskommunens/fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealsaker

Til Stortinget

BAKGRUNN

Den lovbestemte saksgangen i kommunale plan- og arealsaker legger alvorlige hindringer for den frie utøvelsen av kommunalt selvstyre. Fylkeskommunen, nabokommuner og fylkesmannen har alle den samme retten til å fremme innsigelser til planvedtak i en enkelt kommune. Fylkesmennenes detaljrike innsigelser oppleves ofte som problematiske fra kommunenes side, særlig siden de i praksis fungerer som et veto. Videre er det grunn til å problematisere det faktum at fylkesmannens administrasjon legger inn et de facto veto mot det som er skjønnsmessige beslutninger fattet av folkevalgte representanter.

Gjeldende rettsforhold

Før 1985 fastsatte departementet kommunale arealplaner, men fra 14. juni 1985 fikk kommunene selv denne myndigheten gjennom plan- og bygningsloven. For å sikre at de statlige føringene for plan- og arealsaker fortsatt ble fulgt, og for å sikre at andre kommuner og regionale myndigheters interesser ble overholdt, innførte man samtidig en innsigelsesrett. Fylkeskommunen, nabokommuner og fylkesmannen er tildelt slik innsigelsesrett mot utlagt arealbruk etter loven § 20-4 første ledd nr. 1-6, og mot planbestemmelser etter § 20-4 andre ledd bokstav a-h. Til regu-

leringsplan etter § 27-2 første punktum, og til bebyggelsesplan etter § 28-2 fjerde ledd. Den samme retten er også gitt statlige fagmyndigheter slik som for eksempel Statens vegvesen.

Dersom berørte statlige fagmyndigheter, fylkeskommunen eller nabokommuner har avgitt innsigelser til kommuneplanens arealdel, kan ikke kommunen, etter loven § 20-5 femte ledd, fatte vedtak uten at det har blitt enighet mellom kommunen og den som retter innsigelse. Dersom det ikke oppstår enighet, heller ikke etter meglings, går saken til Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse. Plan- og bygningslovens bestemmelser om innsigelsesrett er derfor myndighetsbegrensende for det kommunale selvstyret.

I utgangspunktet skal organer med innsigelsesadgang vise stor aktsomhet med å fremme innsigelse, og dermed i realiteten overprøve kommunale vedtak. Det ligger til det enkelte organ å avgjøre hva som så er et vesentlig forhold for at innsigelse rettfærdiggjøres. I Miljøverndepartementets rundskriv 5/95 heter det:

"I og med at innsigelsesinstituttet er fylkeskommunenes og statlige organers virkemiddel for oppfølging av nasjonal og regional politikk, bør det så langt mulig bare være viktige konfliktsaker som kommer til avgjørelse sentralt."

Videre presiseres det at det enkelte kommunestyrets politiske skjønn så og si skal være enerådende skjønnsbruk:

"Organer med innsigelsesadgang forutsettes å vise stor varsomhet med å overprøve kommunestyrets politiske skjønn i lokale forhold."

Samtidig fastslås det at det er kommunene som har ansvaret for at vedtak i kommuneplanen er i tråd

med nasjonale retningslinjer og etter lovens bestemmelser, samt at det er kommunen som har ansvaret for at vedtak treffes på en faglig og formelt riktig måte. Det er med andre ord ikke eksplisitt delegert til fylkesmannen å holde kontroll med kommunene, ut over eventuelt å behandle lovlighetsklager i etterkant av kommunale vedtak.

Da kommunene fikk endelig myndighet i plansaker gjennom plan- og bygningsloven i 1985, ble ordningen med innsigelser innført for å sikre at statlige, regionale og nabokommuners interesser ble tilstrekkelig ivaretatt i den enkelte kommunes arealplan. Anledningen til å fremme innsigelser var altså ikke ment å være en innordning som de ulike organene kunne bruke for å demonstrere at de hadde en annen skjønnsoppfatning enn den enkelte kommune. Det var derimot en ordning ment som en konfliktløsningsmodell for de tilfeller der kommuner ikke klarte å behandle plansaker i tråd med nasjonale retningslinjer.

Dagens situasjon

Rådende forhold i plan- og arealsaker er langt fra den normative beskrivelsen Miljøverndepartementet gir av bruken av innsigelsesinstituttet i rundskriv 5/95. Erfaringene fra Kommune-Norge er tvert imot at særlig fylkesmennene, i utpreget grad, fremmer innsigelser langt ut over det som kan forsvares med bakgrunn i Miljøverndepartementets rundskriv. Det kommer stadig rapporter om at fylkesmennene i stadig mer omfattende grad overprøver det kommunale skjønnet, selv om kommunens fortolkning er i samsvar med gjeldende nasjonale retningslinjer, og er fundamentert på lokalpolitisk skjønnsanvendelse. Det er dermed slik at representanter hos fylkesmennene opptrer som politiske aktører i saker som for administrativt ansatte uten folkevalgt kompetanse, burde være fullstendig fremmed i et demokratisk land.

Det er Planlovutvalgets uttalte holdning at de kommunale planprosessene skal være demokratiske, og styres av folkevalgte organ. Men med stadige innsigelser fra fylkesmennene er det umulig å oppnå denne målsettingen.

Kommunenes Sentralforbunds (KS') sentralstyre vedtok den 25. mars 2004 enstemmig at dagens fylkesmannsembete må fratras anledningen til å overprøve lokalpolitisk skjønnsutøvelse, og at kommunene må tillegges mer beslutningsmyndighet på bekostning av fylkesmannen.

Regjeringen har gjennom regionreformen gitt fylkene/regionene en rolle som overkommune i plan- og arealsaker, blant annet ved at regionene skal utarbeide regionale planstrategier og båndlegge arealer i tråd med disse planene. Forslagsstillerne er opptatt av nærhetsprinsippet, og mener i motsetning til Regjeringen at kommunen i størst mulig grad må kunne bestemme over hvordan kommunens arealer forval-

tes. Dette inkluderer politikk i forhold til strandsonen, vindmølleparker, sjøarealforvaltning og verneområder. Kun i helt spesielle tilfeller av betydelig nasjonal interesse, for eksempel der det skal bygges en europavei gjennom kommunen, eller tilfeller hvor et tiltak har negative konsekvenser for arealer i andre kommuner, at kommunen ikke helt fritt skal kunne disponere egne arealer.

Tiltak

Det bør være hevet over enhver tvil at dagens ordning bakbinder kommunene i plan- og reguleringsvedtak. Fylkesmannen har en de facto vetorett i alle relevante kommunale vedtak, samtidig som det er på det rene at fylkesmennene slett ikke er avholdne med å benytte seg av innsigelsesinstituttet.

Utgangspunktet for innsigelsesadgangen til fylkesmannen er velbegrunnet, og det finnes uten tvil tilfeller der innsigelser er fremmet med godt grunnlag. I enkelte reguleringssaker som har en mer interkommunal betydning, er det sentralt at ikke én kommune kan ødelegge for sentrale utviklingsplaner. Utbygging av større veitraseer er et slikt eksempel. Her vil det være uheldig dersom en kommune ikke ser felles fordeler i det som isolert kan være en ulempe for dem selv. Men det er allikevel ikke Statens vegvesen, som er det statlige fagorganet som vil ha innsigelsesrett i et slikt tilfelle, som representerer det største problemet for lokaldemokratiet. Det er, etter forslagsstillerne oppfatning, helt i tråd med sentralstyret i KS at det er fylkesmennene som ikke følger de retningslinjer som er gitt for innsigelsesinstituttet.

Forslagsstillerne er opptatt av å utvikle det kommunale selvstyret. Men samtidig må det ikke være slik at hver og en kommune skal kunne pulverisere norsk lov ved å vise til det lokale skjønnet. Kommunene må ha en utbredt anledning til å bruke skjønn, men det skjønnet må ligge innenfor lovens rammer. Problemet med fylkesmennenes innsigelser har heller ikke knyttet seg til å stoppe lovbrudd fra kommunenes side, men nettopp overprøving av politisk skjønn.

På denne bakgrunn mener forslagsstillerne at det fortsatt må drives lovlighetskontroll av kommunale planvedtak, men at den politiske skjønnsutøvelsen helt og holdent skal ligge til de lokaldemokratiske organene. For å oppnå dette mener forslagsstillerne at en slik kontroll bør legges til en forvaltningsdomstol.

Forslagsstillerne anmoder også Stortinget om å be Regjeringen vurdere kostnadene ved de alternativer som fremmes. Kostnadene må selvfølgelig sees i sammenheng med at ressursene flyttes fra fylkeskommunen/fylkesmannen.

Forvaltningsdomstol

Forslagsstillerne ønsker å skille skjønn og legalitetskontroll, og mener dagens fylkesmannsembete

har en uheldig sammenblanding av disse rollene. Muligheten for domstolskontroll i dag er nærmest fraværende, og ikke egnet til å øke respekten for de rettslige rammer for forvaltningen. Konsekvensen er at rettssikkerheten har dårligere kår i forvaltningens dagligliv enn nødvendig, og at dagens form for domstolskontroll med forvaltningen er klart utilstrekkelig.

Forslagsstillerne mener det bør innføres forvaltningsdomstoler som erstatning for klagesaksbehandlingen i fylkesmannsembetet, og viser til at mange klagesaker på andre forvaltningsområder i dag behandles av domstolslignende forvaltningsorganer med spesialisert kompetanse. Disse spesialiserte organene har man gjerne valgt å kalle nemnder o.l., men i praksis er det langt på vei der den faktiske rettspleien foregår på disse områdene, ikke i de alminnelige domstolene. Behovet for forvaltningsdomstoler bekreftes av at domstolene i Norge sjelden behandler forvaltningssaker. Fremskrittspartiet har for øvrig gjentatte ganger fremmet forslag om å etablere forvaltningsdomstoler i Norge, blant annet i Dokument nr. 8:90 (2003-2004), Dokument nr. 8:58 (2005-2006) og Innst. S. nr. 166 (2006-2007).

Prosesen ved norske domstoler er tradisjonelt sterkt preget av muntlighet og dermed også sterkt avhengig av å bruke advokater, noe som innebærer høye kostnader og lav effektivitet. Det er heller ikke gitt at saker mellom forvaltningen og private skal behandles etter sivilprosessens regler om at den tapende part skal dekke alle saksomkostninger, slik som i saker om nabokrangler mv. Forslagsstillerne ser for seg

at norske forvaltningsdomstoler i langt større grad vil benytte skriftlighet, slik som i andre land med forvaltningsdomstoler. Den eneste farbare vei er at domstolene som overprøver myndighetene, holder seg til det juridiske og ikke overprøver det politiske skjønnet.

FORSLAG

På denne bakgrunn fremmes følgende

forslag:

I

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget som fjerner fylkeskommunen/fylkesmannens innsigelsesrett i kommunale plan- og arealvedtak.

II

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget om en egen forvaltningsdomstol/forvaltningstilsyn for å behandle klager etter kommunale planvedtak.

III

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag for Stortinget hvor klagetilgangen til politiske vedtak i kommunene vurderes.

15. juni 2007

