

Innst. O. nr. 36.

(1998-99)

Innstilling fra justiskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Torbjørn Andersen, Harald T. Nesvik og Lodve Solholm om lov om endring i lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven). (Presisering av hvilke formelle grunner som gir adgang til å avvise en klagesak.)

Dokument nr. 8:118 (1997-98).

Til Odelstinget.

SAMMENDRAG

Stortingsrepresentantene Torbjørn Andersen, Harald T. Nesvik og Lodve Solholm har den 10. juni 1998 fremsatt følgende forslag:

«I.

I lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven gjøres følgende endring:

§ 33 annet ledd skal lyde:

Dersom vilkårene for å behandle klagen i henhold til §§ 29, 30 og 32 ikke foreligger, skal underinstansen avvise saken.

II.

Loven trer i kraft straks.»

I begrunnelsen av forslaget vises det bl.a. til at enkeltvedtak etter forvaltningsloven kan påklages til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket. Problemet er imidlertid etter forslagsstillernes mening at erklæring om klage skal fremsettes til det samme organ som har truffet vedtaket. Underinstansen har da en mulighet til å avvise klagen, jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd tredje punktum, dersom den finner at vilkårene for klage ikke foreligger.

Etter utallige henvendelser til Fremskrittspartiet viser det seg at forvaltningsorganer benytter denne bestemmelsen i tilfeller hvor den ikke skulle vært brukt, i en slags utmattelsestaktikk overfor de som klager. Det foreslås derfor at forvaltningslovens § 33 annet ledd tredje punktum endres slik at det uttrykkelig henvises til §§ 29, 30 og 32.

Dermed får en klargjort at det bare er når disse konkrete bestemmelsene ikke er oppfylt, at saken kan avvises fra underinstansen uten reell klagebehandling.

Forslaget har vært forelagt justisministeren, som har avgitt uttalelse i brev til komiteen av 20. oktober 1998, jf. vedlegg.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Vidar Bjørnstad, Astrid Marie Nistad, Jan Petter Rasmussen og Ane Sofie Tømmerås, fra Kristelig Folkeparti, Finn Kristian Marthinsen og Åse Wisløff Nilssen, fra Høyre, lederen Kristin Krohn Devold og Bjørn Hernæs, og fra Senterpartiet, Tor Ny-mo, har merket seg at forslagsstillerne mener det er uheldig at det er det samme organet som har truffet vedtaket som også skal vurdere en klage på avgjørelsen, at klager ofte blir avvist, og at det ikke foreligger noen begrunnelse for hvorfor klagen blir avvist.

Flertallet viser til at forvaltningslovens §§ 29, 30 og 32 inneholder regler om klage over enkeltvedtak, men at disse reglene ikke er uttømmende.

Flertallet vil understreke viktigheten av at saksbehandlingsreglene følges nøye ved behandlingen av enkeltsaker, og vil påpeke at det foreligger en saksbehandlingsfeil dersom en klage blir avvist uten begrunnelse. Ved vurdering av om en klage skal realitetsbehandles eller avvises, må saksbehandler også ta hensyn til bestemmelsen i forvaltningsloven § 31. Den innebærer at klagen bør tas under behandling selv om klagefristen er gått ut dersom klager ikke kan lastes for å ha oversittet fristen, eller når det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd.

Flertallet viser videre til at dersom klagen inneholder mangler, skal den ikke avvises, men det skal gis en frist for klageren til å avhjelpe manglene, jf. forvaltningsloven § 32.

Flertallet er av den oppfatning at klagen fortsatt bør settes fram for det organ som har truffet vedtaket. En slik ordning medfører at klageren ikke trenger å lete etter hvem som er klageinstans. Organet har allerede alle sakens dokumenter, noe som er praktisk både når organet selv skal vurdere saken på nytt, og når den skal sende saken over til overordnet klageinstans. Ved å rette klagen mot det organet som opprinnelig fattet vedtaket, gis dette organet en mulighet til å rette opp uriktige avgjørelser, noe som etter flertallets mening må være en fordel. Flertallet understreker at ordningen medfører at klagen/avvisningsspørsmålet kan prøves i to instanser, og at det gjør saksbehandlingen mer betryggende.

Flertallet mener ut fra dette at ordningen bør opprettholdes slik den nå er. Dersom forvaltningen ikke følger opp lovens bestemmelser på dette området, bør Justisdepartementet vurdere å sende ut et rundskriv for å påminne forvaltningen om hvordan saker skal behandles.

Flertallet viser til departementets svar til komiteen av 20. oktober 1998 som opplyser at den foreslåtte endring i bestemmelsen ikke vil ha en slik virkning som forslagsstillerne legger til grunn. Departementet skriver:

«Den foreslåtte henvisning til forvaltningslovens §§ 29, 30 og 32 i § 33 annet ledd tredje punktum, vil derfor ikke ha den virkning forslagsstillerne legger til grunn i Dokument nr. 8:118 (1997-98).»

På denne bakgrunn avvises forslaget.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Jan Simonsen og Jørn L. Stang, viser til at vedtak som er fattet av kommunestyret eller av fylkesting, eller organer som er delegert myndighet fra disse, følger reglene om saksbehandling i forvaltningsloven.

Det gis klageadgang kun i enkeltvedtak i forvaltningsloven. Et enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen).

Disse medlemmer mener det er et problem at erklæring om klage skal fremsettes til det samme organ som har truffet vedtaket. Underinstansen har da

en mulighet til å avvise klagen. Det slås fast i § 33 at underinstansen skal avvise klagen, dersom den finner at vilkårene for å klage ikke foreligger. Bestemmelse- ne sier at en klage skal avvises dersom de prosessuelle vilkårene for å behandle en klage ikke foreligger. Dette medfører at personer som klager på et vedtak, ofte får klagen i retur, med beskjed om at vilkårene for å klage ikke foreligger - og det attpåtil av samme saks- behandler som behandlet saken første gang. Når en så kan legge til at en slik avvisning ikke er begrunnet, noe et forvaltningsorgan er forpliktet til, så er det særs viktig med en lovendring som bedre ivaretar vanlige menneskers rettssikkerhet.

Disse medlemmer har merket seg at departementet har enkelte lovtekniske innvendinger til det fremsatte lovforslaget, og finner det derfor ikke hensiktsmessig å fremme forslaget i sin nåværende form. Disse medlemmer mener imidlertid det er viktig at forslaget følges opp i en egnet form som ivaretar intensjonene i forslaget, og disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til endringer i forvaltningslovens regler om avvisning av klage, slik at avvisningsgrunnene presiseres og klargjøres for å unngå at klager avvises på mangelfullt grunnlag.»

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til endringer i forvaltningslovens regler om avvisning av klage, slik at avvisningsgrunnene presiseres og klargjøres for å unngå at klager avvises på mangelfullt grunnlag.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og rår Odelstinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 8:118 (1997-98) - forslag fra stortingsrepresentantene Torbjørn Andersen, Harald T. Nesvik og Lodve Solholm om lov om endring i lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven). (Presisering av hvilke formelle grunner som gir adgang til å avvise en klagesak) - avvises.

Oslo, i justiskomiteen, den 11. februar 1999.

Kristin Krohn Devold,
leder.

Finn Kristian Marthinsen,
ordfører.

Jan Simonsen,
sekretær.

Vedlegg**Brev fra Justisdepartementet, statsråden til justiskomiteen, datert 20. oktober 1998.****Dok nr 8:118 - forslag fra stortingsrepresentantene Torbjørn Andersen, Harald Tom Nesvik og Lodve Solholm om lov om endring i forvaltningsloven. (presisering av hvilke formelle grunner som gir adgang til å avvise en klagesak)**

I Dokument nr 8:118 (1997-98) foreslås at det i forvaltningsloven (fvl) § 33 annet ledd inntas en henvisning til fvl §§ 29, 30 og 32. Jeg forstår forslagsstillerne dithen at bakgrunnen for forslaget er at man er av den oppfatning at disse bestemmelsene uttømmende regulerer adgangen til å avvise en klage. Dette er ikke riktig, jf det som sies nedenfor om disse bestemmelsene.

Jeg forstår videre forslagsstillerne dithen at man mener at bestemmelsen i forvaltningsloven § 33 annet ledd tredje punktum blir benyttet til å avvise klager i saker hvor den ikke skulle vært brukt, og at man med den foreslåtte endringen vil unngå tvil om hvor langt bestemmelsen rekker.

Den foreslåtte endringen i bestemmelsen vil imidlertid ikke ha en slik virkning som forslagsstillerne legger til grunn. Bestemmelsen sier i dag at en sak skal avvise «dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger». Med dette uttrykket siktes det bl a til tilfeller der den angrepne avgjørelse ikke er et enkeltvedtak, tilfeller der klageren ikke har klagerett, og tilfeller der klagefristen er utløpt. Hvilke vedtak som er enkeltvedtak fremgår ikke av forvaltningsloven §§ 29, 30 og 32, og disse bestemmelsene sier heller ikke noe om hvem som har klagerett. Det er forvaltningsloven § 28 som bestemmer hvem som har rett til å påklage et enkeltvedtak.

Dersom klagefristen etter forvaltningsloven § 29 er oversittet, kan det være grunn til å avvise saken. Men dette vil ikke være en absolutt avvisningsgrunn. Etter forvaltningsloven § 31 kan en klage på nærmere vilkår tas under behandling selv om klagefristen er oversittet.

Forvaltningsloven § 30 er bare en regel som definerer hva som må være skjedd med en klage for at den skal anses å være fremsatt i tide. Bestemmelsen inneholder ikke noen avvisningsgrunn. Det virker derfor lite hensiktsmessig å vise til denne regelen i forvaltningsloven § 33.

Forvaltningsloven § 32, som har regler om klagens adressat, form og innhold, angir heller ikke noen ubetinget avvisningsgrunn. Dersom noe av det som er

nevnt i § 32 mangler i en erklæring om klage, skal klagen ikke avvise, men forvaltningsorganet skal etter § 32 siste ledd sette en kort frist for rettelse eller utfylling. Det normale vil derfor være at en klage tas under behandling selv om den i første omgang ikke oppfyller kravene i § 32. Bare dersom klagen ikke blir rettet opp innen fristen, kan klagesaken avvise.

Den foreslåtte henvisning til forvaltningsloven §§ 29, 30 og 32 i § 33 annet ledd tredje punktum, vil derfor ikke ha den virkning forslagsstillerne legger til grunn i Dokument nr. 8:118 (1997-98).

Forslagsstillerne viser i sin redegjørelse til at en avvisning etter § 33 annet ledd tredje punktum ofte ikke er begrunnet. Til dette vil jeg presisere at dersom et vedtak om avvisning ikke begrunnes, vil det være en saksbehandlingsfeil fra forvaltningsorganets side. Et vedtak om avvisning skal begrunnes etter reglene i forvaltningsloven §§ 24 og 25, jfr henvisningen til kap V i innledningen av § 33 første ledd. Dersom det forekommer at forvaltningsloven ikke følges på dette punktet, eller at klagesaker avvise uten at det er grunnlag for det, vil det etter Justisdepartementets syn være mer nærliggende å presisere reglene overfor forvaltningen gjennom et rundskriv enn å foreta lovendringer. Underinstansens vedtak om avvisning er dessuten et enkeltvedtak som kan påklages av den som har inngitt klagen. Klageren er dermed ikke prisgitt underinstansens vurdering av avvisningsspørsmålet.

I sin redegjørelse for forslaget synes forslagsstillerne å gi uttrykk for at det er problematisk at en erklæring om klage skal fremsettes for det samme organ som har truffet vedtaket, jfr forvaltningsloven § 32 første ledd bokstav a. Begrunnelsen for regelen om at klagen skal fremsettes for førsteinstansen, er bl a at det vil være en praktisk fordel for klageren at han eller hun slipper å finne ut hvem som er klageinstans. Videre vil det være førsteinstansen som har sakens dokumenter hos seg, og det er dermed praktisk at klagen fremsettes for dette organet. På denne måten får dessuten organet en påminnelse om at det kanskje er noe å innvende mot vedtaket og får muligheten til selv å omgjøre det. At både førsteinstansen og klageinstansen har kompetanse til å avvise klagen, medfører at avvisningsspørsmålet kan prøves i to instanser, noe som er ment å gjøre saksbehandlingen mer betryggende.