



Innst. O. nr. 113

(2002-2003)

Innstilling til Odelstinget fra justiskomiteen

Ot.prp. nr. 83 (2002-2003)

Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i forvaltningslova (klagerett når klageinstansen avviser)

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Proposisjonens hovudinnhald

I proposisjonen fremmar Justisdepartementet forslag om å endre forvaltningslova § 28 for å få ei meir presis regulering av retten til å påklage klageinstansen sitt vedtak om å avvise ei klage.

Framlegget i proposisjonen har som målsetjing å sikre at avvisingsspørsmålet alltid kan bli prøvd to gonger, medan det ikkje skal opnast for prøving i tre instansar. Det blir difor gjort framlegg om at det ikkje skal vere klagerett over klageorganets avvisingsvedtak:

- når også underinstansen har avvist klaga (som i dag),
- når underinstansen har prøvd avvisingsspørsmålet og kome til at dei formelle vilkåra for realitetshandsaming var tilstades,
- når Kongen vil vere klageinstans,
- og når klagen er avvist av ei uavhengig klagenemnd.

Vidare blir det gjort framlegg om å lovfeste at fylkesmannen skal vere klageorgan når klaga er avvist av kommunalt eller fylkeskommunalt organ som klageinstans.

1.2 Bakgrunnen for forslaget

Forvaltningslova gjev partar og andre med rettsleg klageinteresse rett til å påklage enkeltvedtak til

det forvaltningsorganet (klageinstansen) som er nærmast overordna det organet som gjorde vedtaket.

Justisdepartementets lovavdeling har ved fleire høve tolka denne føresegna slik at lova ikkje gjev høve til å påklage klageinstansen sitt vedtak om å avvise klagesaka. Sivilombodsmannen har i ei fråsegn tatt inn i årsmeldinga for 2000 sagt at det etter hans syn dreier seg om eit ope rettsleg spørsmål der begge konklusjonar let seg forsvare. Ombodsmannen såg det som ein mangel ved regelverket at lova ikkje gjev eit klårare svar på spørsmålet, og oppmoda departementet til å ta initiativ til ei klårgjering. Justisdepartementet er slik saka står, samd med ombodsmannen i at ein bør invitere Stortinget til å vedta ei lovendring som kan gje eit klårt svar på spørsmålet.

1.3 Framlegget i høyringsbrevet

Justisdepartementet sende spørsmålet om endring i forvaltningslova § 28 ut på høyring i brev 6. juni 2002. I høyringsnotatet var det teke inn to alternative framlegg til lovendring. Det eine framlegget klårgjorde at det ikkje ligg føre klagerett på klageinstansens vedtak om å avvise ei klage, det andre framlegget klårgjorde at slike avvisingsvedtak kan påklagast. I avslutninga av notatet gjorde departementet det kjent at ein førebels - før ein hadde fått høyringsinstansane sitt syn på saka - mente det første alternativet var det beste.

Eit klårt fleirtal av høyringsinstansane går inn for alternativ 1.

1.4 Departementets vurdering

Justisdepartementet ser det som viktig å halde fast ved hovudprinsippet om at spørsmålet om kva for konkrete rettar og plikter som finst mellom den enkelte borgar og forvaltninga kan prøvast to gonger,

og berre det, for to ulike forvaltningsorgan. Gjennom dette systemet vil dei fleste materielle og prosessuelle feil bli fanga opp. Til dette kjem forvaltningslova § 35, som formelt regulerer den retten forvaltningsorgan har til å omgjere vedtak av eige initiativ, men som reelt også gjer det mogleg for partar å be om ny vurdering av ei sak sjølv om døra til klageprosessen er stengt.

For den som framleis er misnøgd med eit enkeltvedtak, har Stortinget etablert ordninga med ein sivilombodsmann. I tillegg kjem den rettstryggleiken som ligg i søksmål for domstolane.

Departementet meiner at forvaltningslova bør endrast for å sikre at avvisingsspørsmålet kan bli prøvd i to omgangar, men ser ikkje grunn til å fremje eit forslag om klagerett på alle førstegongs avvisingsvedtak. Eit slikt framlegg ville gå lenger enn det er trong til og i røynda byggje på eit syn om at negative vedtak alltid skal kunne prøvast to gonger. Det er eit umogleg prinsipp i saker der det finst motpartar fordi ein av partane då alltid vil få eit vedtak mot seg. Det er heller ikkje eit godt prinsipp der det ikkje finst motinteresser med rettsleg klageinteresse fordi det er vanskeleg å sjå kvifor eit slikt prinsipp i så fall skal vere avgrensa til prosessuelle spørsmål.

Som i høyringsnotatet, meiner departementet framleis at det ikkje skal vere klagerett til Kongen. Dette vil nok ikkje gjere noko stort innhogg i klageretten, fordi spørsmålet berre er aktuelt når eit departement har vore klageorgan. Departementet vil heller ikkje gå inn for klagerett på avvisingsvedtak når vedtaket er gjort av ei uavhengig klagenemnd. Det kan skiple til den uavhengige posisjonen som er tilsikta. For dei tilfella der ei klage er avvist av eit kommunalt eller fylkeskommunalt organ som klageinstans - og klageretten ikkje av andre grunnar har falle bort - er det naudsynt å peike ut ein tredjeinstans. Etter departementets meining peiker fylkesmannen seg naturleg ut.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvensar

Det er ingen som veit kor mange enkeltvedtak som vert fatta av statlege og kommunale organ på årsbasis. Det seier seg likevel sjølv at lovendringa vil måtte føre til noko meir arbeid for forvaltninga - både statleg og kommunal - samanlikna med situasjonen før ombodsmannens tolking vart meir ålment kjent våren 2001. Etter den tid kan ein rekne med at fleire forvaltningsorgan har praktisert utvida klagerett. Framlegget her er meir avgrensa enn det som direkte følgjer av utsegna frå ombodsmannen, slik at om ein ser endringa i arbeidsmengde i lys av situasjonen i frå 2001 og fram til i dag, kan situasjonen vere at talet på klagesaker faktisk går ned.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Anne Helen Rui, Ola Røtvei og Bernt Egil Torp, fra Høyre, Carsten Dybevig, lederen Trond Helleland og Linda Cathrine Hofstad, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen og André Kvakkestad, fra Kristelig Folkeparti, Einar Holstad og Finn Kristian Marthinsen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Inga Marte Thorkildsen, har merket seg at Sivilombudsmannen i sin årsmelding for år 2000 uttrykte seg kritisk til det forhold at forvaltningsloven ikke gir klart svar på spørsmålet om man har rett til å påklage en klageinstans vedtak om å avvise en klage. Etter komiteens mening var det positivt at Justisdepartementet fulgte opp denne kritikken i høringsbrev av 6. juni 2002, og foreslo klargjørende lovendringer.

Det er viktig å sikre borgernes rettsikkerhet i den offentlige saksbehandlingen. Komiteen vil fremme at en viktig forutsetning for folks tillit til det offentlige, nettopp er deres oppfatning om en betryggende saksbehandling. Etter komiteens oppfatning vil den foreslåtte endring i forvaltningsloven § 28 øke den enkeltes rettsikkerhet i møte med det offentlige.

Komiteen mener at forslaget til lovendring innebærer få praktiske problemer for forvaltningen. Hensynet til borgerne som parter i forvaltningssaker har større vekt enn hensynet til en eventuell mindre økning i den enkelte etats arbeidsbelastning. Komiteen har i denne forbindelse lagt betydelig vekt på at mange av de sakene som avgjøres i forvaltningen har stor betydning for dem det gjelder.

Komiteen har for øvrig ikke merknader til Justisdepartementets forslag til endringer i forvaltningsloven § 28.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i forvaltningslova
(klagerett når klageinstansen avviser)

I

I lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gjøres følgende endringer:

§ 28 første ledd andre punktum vert oppheva.

§ 28 tredje ledd skal lyde:

Med mindre Kongen bestemmer annerledes, kan klageinstansens vedtak i klagesak ikke påklages. Klageinstansens vedtak om å avvise klagen kan likevel påklages, unntatt:

- a) når også underinstansen traff vedtak om å avvise klagen,
- b) når underinstansen har prøvd avvisningsspørsmålet og kommet til at vilkårene for realitetsbehandling er til stede,
- c) når Kongen vil være klageinstans,
- d) når klagen er avvist av en uavhengig klagenemnd.

Er det klagerett over et vedtak om å avvise en klage som er truffet av et kommunalt eller fylkeskommunalt organ som klageinstans, går klagen til fylkesmannen.

Noverande tredje ledd vert nytt fjerde ledd.

II

Lova gjeld frå den tid Kongen fastset, og gjeld frå same tid for alle avvisingsvedtak som ein klageinstans treffer, sjølv som saka kom inn før lova tok til å gjelde.

Oslo, i justiskomiteen, den 5. juni 2003

Trond Helleland
leder

Einar Holstad
ordfører