

Rapport 2003:19

Klager over alt

Organisering av statlig klagesaksbehandling

Forord

På bakgrunn av Statskonsults arbeid med problemstillinger på tvers av forvaltningens ulike departementsområder, ønsker vi med denne rapporten å synliggjøre behovet for en grundig revurdering av klagesaksbehandlingen i statsforvaltningen.

Behandling av klagesaker er én av forvaltningens viktigste virkemidler for å ivareta borgernes/brukernes rettssikkerhet. Det er derfor betenkelig hvis klagesaker kommer i skyggen av andre oppgaver, og – satt på spissen – at klagesaksbehandlingen oppfattes som et byråkratisk pliktlop.

Klagesaksinstituttet har ikke vært gjennomgått i et helhetlig perspektiv på tvers av samtlige departementsområder siden forvaltningskomiteens innstilling i 1958. Siden den tid har klagesystemet og dets bidrag til rettssikkerhet for borgerne vært viet begrenset oppmerksomhet. Departementene har sett på klageordninger innenfor de enkelte lovområdene uten å se ordningene i sammenheng. Prinsipielle spørsmål om organiseringen av klagesaksbehandlingen er i liten grad drøftet.

På bakgrunn av våre undersøkelser og funn, anbefaler vi at forvaltningens klagesaksfunksjon settes på den politiske dagsorden og gjennomgås i et helhetlig perspektiv – med borgerne/brukerne i fokus.

Det ble opprettet en referansegruppe for prosjektet, som har vært samlet tre ganger i løpet av prosjektperioden og som har gitt nyttige innspill og vurderinger i løpet av arbeidet med denne fremstillingen. Referansegruppen har bestått av professor Jan Fridthjof Bernt UiB, Einar Øverbye NOVA, Ørnulf Røhnebek, Justisdepartementets lovavdeling og Tore Simonsen fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Avdelingsdirektør Svein Eriksen har vært prosjektansvarlig og Ragnhild Castberg Greni har vært prosjektleder, øvrige prosjektdeltakere har vært Jørn-Flemming Nordvik og Peter Bøgh. Tone Skarpsno har bistått i slutføringen av rapporten.

Oslo, september 2003

Jon Blaalid
direktør

Innhold

Sammendrag	1
1 Innledning	2
1.1 Bakgrunn	2
1.2 Avgrensning	3
1.3 Metode	3
1.4 Problemstillinger	4
2 Rettslig plassering av klagesaksinstituttet	6
2.1 Ekstern kontroll	6
2.2 Intern kontroll	8
2.3 Grunnleggende forskjeller mellom behandling av domstoler og forvaltning	9
3 Organisering av klagesaksbehandlingen	11
3.1 Beskrivelse av hovedtrekk	11
3.2 Hovedmodellen	12
3.3 Nemndsmodellene	13
3.3.1 Organisering av nemndene	16
4 Sammenligning mellom Danmark, Sverige og Norge	19
4.1 Organisering av klagesaksbehandling i Danmark	19
4.2 Organisering av klagesaksbehandling i Sverige	21
5 Vurderinger	24
5.1 Forvaltningens fokus på klagesaksbehandling	24
5.2 Domstolsbehandling og forvaltningens klagesaksbehandling	25
5.3 Hovedmodellen	26
5.4 Nemndsmodellene	27
6 Statskonsults anbefaling	30
Vedlegg	33

Sammendrag

Statskonsult kartlegger i denne rapporten organiseringen av klagesaksbehandlingen i statsforvaltningen. Kartleggingen har avdekket et klart behov for å foreta en prinsipiell revurdering av måten klagesaksbehandlingen er organisert på.

Vi tar utgangspunkt i forvaltningsrettens rettsikkerhetshensyn og undersøker om organiseringen av klageordninger påvirker klageorganenes evne og egnethet til å realisere disse hensynene.

Hovedregelen etter forvaltningsloven er at klage over et forvaltningsvedtak avgjøres av det organet som er umiddelbart overordnet førsteinstansen: med andre ord slik at avgjørelse i et regionalt statsorgan påklages til det overordnede direktoratet, og avgjørelse i et direktorat påklages til det overordnede departementet.

Undersøkelsen viser at det har skjedd en betydelig, gradvis og i sum neppe tilsiktet endring av den hovedregelen i forvaltningsloven. Den mest iøynefallende endringen er at 45 prosent av klagenemndene ikke behandles av overordnet forvaltningsorgan, men av særskilt opprettede klagenemnder. I alt har vi ca. 230 klagenemnder på sentralt og lokalt nivå. De ca. 870 lokale likningsnemndene er da holdt utenom. De resterende 55 prosent av klagesakene behandles i den ordinære forvaltningen, i det alt vesentlige i et direktorat. Departementene behandler ca. åtte prosent av klagenemndene.

Den utviklingen vi beskriver, innebærer at det kan ha oppstått et gap mellom klageinstansens kompetanse etter forvaltningsloven § 34 og forvaltningens organisatoriske forutsetninger for å anvende denne. Forvaltningslovens § 34 forutsetter at klageorganet skal være skikket til å prøve alle sider av en sak, også eventuelle nye omstendigheter. Skal bestemmelsen kunne realiseres, tilsier dette at det er en viss distanse mellom instansene. Ett av våre viktigste funn, er at det i de fleste tilfellene, synes å være så liten organisatorisk avstand mellom førsteinstansen og klageinstansen, at det kan være grunn til å reise tvil om sistnevntes evne og mulighet til å foreta en selvstendig vurdering av førsteinstansens vedtak. Dette gjelder også for en rekke av de nemndsordningene som er etablert og der hovedbegrunnelsen for å opprette dem, har vært å sikre dem en tilstrekkelig uavhengighet fra det øvrige forvaltningsapparatet.

Statskonsult mener at de forholdene vi omtaler i denne rapporten, tilsier at spørsmålet om organiseringen av klagesaksbehandlingen tas opp til prinsipiell vurdering.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Spørsmålet om forholdet mellom stat og borger omhandler en rekke forhold, blant annet effektivitet, service og kvalitet i tjenesteproduksjonen.

Rettsikkerhet er et hensyn som har fått mindre oppmerksomhet i arbeidet med å brukerrete forvaltningen – uten at noen av den grunn mener at rettsikkerhet bør være lavt prioritert. Mye er skrevet om brukernes vurdering av kvaliteten på offentlige tjenester og om hvordan virksomheter bør være organisert for å imøtekomme krav om tilgjengelighet og service. Det vi har mindre kunnskap om, er hvordan organiseringen av statens myndighetsutøvelse påvirker forvaltningens evne til å ivareta grunnleggende krav til rettsikkerhet.

Når Statskonsult i denne rapporten gjennomgår organiseringen av forvaltningsklager, er det blant annet for å bøte på denne skjevheten.

Klagesaksinstituttet innebærer at forvaltningen, på initiativ (klage) fra borgeren, foretar en overprøving av egne avgjørelser. Hovedformålet med instituttet er å sikre at myndighet utøves på forsvarlig måte, det vil si innenfor forfatningsrettslige rammer, internasjonale forpliktelser og gjeldende rett for øvrig.

Forvaltningens behandling av klagesaker er viktig i samspillet mellom myndigheter og borgere. Borgernes rett til å få overprøvd et forvaltningsvedtak er én av de fundamentale rettighetene i en rettsstat. Klagesaker kan gjelde nye eller prinsipielle spørsmål. Ved å klage, medvirker borgerne til en forvaltningsrettslige utvikling. Denne siden av samspillet mellom borger og forvaltning gjenspeiles i liten grad i forvaltningens håndtering og bruk av informasjon fra borgerne.

Klagesaksinstituttet er også viktig i kommunikasjonen internt i forvaltningen. Behandlingen av forvaltningsklager gjør det mulig for et overordnet forvaltningsorgan å kontrollere at underordnede organers myndighetsutøvelse er i samsvar med retningslinjer og instruksjoner. Gjennom klageinstansens avgjørelser i slike saker, får underordnede myndigheter informasjon om hvordan lover og andre regler skal forstås.

Klagesaksinstituttet har ikke vært gjennomgått i sin helhet på tvers av departementenes områder siden forvaltningskomiteens innstilling i 1958. Problemstillinger knyttet til klagesaksbehandling har imidlertid vært tatt opp i utredninger av andre sektorovergripende temaer, som tilsynsordninger og arbeidsdelingen mellom departementer/direktorater. Spørsmål om klagebehandling har også vært drøftet innenfor de enkelte lovområdene. Fokuset har da primært vært på organisatoriske spørsmål knyttet til om klager skal behandles i ordinære forvaltningsorganer eller i egne klageorganer.

Når det gjelder faktiske endringer de siste tiårene, er det to hovedtrekk. Dels er klagesaker (og andre enkeltsaker) ført ut av departementene og lagt til under-

ordnede forvaltningsorganer (direktorater) og dels er det opprettet egne *nemnder* for behandling av klagesaker.

De mange og ikke-koordinerte endringene som er foretatt i behandlingen av forvaltningsklager, innebærer at hele klagesystemet har blitt vesentlig endret uten at noen har stilt spørsmål om hvordan organiseringen i sin helhet faktisk fungerer eller bør være. Departementer og lovutvalg etterlyser prinsipielle retningslinjer for hvordan klageordningene skal organiseres. Oppgavefordelingsutvalget¹ og Domstolskommisjonen² har påpekt viktigheten av at ordningene gjennomgås på generelt grunnlag. Statskonsult mener derfor at tiden nå er moden for å foreta en slik helhetlig vurdering.

1.2 Avgrensning

Vi retter i denne undersøkelsen søkelyset mot *statlig klagesaksbehandling*, og innenfor denne; mot de saker der staten på grunnlag av klage, overprøver ”sine egne” vedtak, det vil si de tilfellene når både førsteinstans og klageinstans er statlige organer. Statens overprøving av kommunale vedtak og klageordningene internt i kommunene faller altså utenfor vårt tema.³

Vi ser heller ikke på ordninger som skal løse konflikter mellom private parter som for eksempel bankklagenemnda og forsikringsklagenemnda.

1.3 Metode

Vår undersøkelse bygger på en kartlegging som Statskonsult foretok i 2001. Kartleggingen gir en oversikt over hvordan klagebehandlingen fordeler seg mellom det ordinære forvaltningsapparatet og klagenemndene. Fordi stadig flere klagesaker avgjøres i nemnder, og fordi vi vet lite om disse nemndenes organisering og arbeidsmåte, har vi lagt særlig vekt på å fremskaffe opplysninger om dette. I alt er 48 nemndsordninger gjennomgått.

Dataene er innsamlet ved hjelp av dokumentstudier og telefonintervjuer med informanter i departementene. Vi har ikke vært i stand til å kartlegge alle de 48 nemndsordningene like grundig, men vi mener at datagrunnlaget er tilstrekkelig til at vi kan beskrive og vurdere hovedtrekk ved ordningene.

¹ NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune, kapittel 3, punkt 3.2 nr. 6, side 29.

² NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet, kapittel 12, punkt 12.5.3.

³ Denne avgrensningen er utelukkende ressursmessig begrunnet. Vi ser et åpenbart behov for at tilsvarende undersøkelser blir foretatt når det gjelder klageordninger som er knyttet til kommunale vedtak.

1.4 Problemstillinger

Som vi allerede antydde innledningsvis, er hensynet til borgernes rettssikkerhet det sentrale utgangspunkt for vår undersøkelse. Rettsikkerhetshensynet må langt på vei kunne betraktes som selve grunnlaget for klagesystemet.⁴ Når vi skal vurdere klagesystemets bidrag til rettssikkerhet, er det naturlig å legge særlig vekt på hvorvidt klagebehandlingen faktisk legger til rette for en reell overprøving av den enkelte saken, og at prosessuelle forhold er betryggende ivaretatt. Etter forvaltningslovens § 34 ”kan klageinstansen behandle alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter”. Dette betyr at klagebehandlingen ikke er begrenset til en etterfølgende kvalitetssikring av de påklagde avgjørelsene. Det er tale om en prinsipielt ny og selvstendig behandling av saken. En hovedproblemstilling vil derfor måtte være om klagebehandlingen oppfyller disse forventningene om en uhildet, nøytral og selvstendig ny vurdering av saken, og om dette skjer på et forsvarlig faglig grunnlag.⁵

I tillegg til å vurdere lovligheten av en sak, kan også klageinstansen vurdere hensiktsmessigheten og rimeligheten ved førsteinstansens vedtak, jf. forvaltningslovens § 34. Det vil si at klageinstansen i tillegg til juridisk kunnskap, også må ha tilgang til relevante faglige kvalifikasjoner, slik at den faktisk er i stand til å foreta en selvstendig faglig vurdering av alle sider ved førsteinstansens vedtak.

Rettsikkerhet er ikke et entydig begrep. Begrepsinnholdet varierer med hensyn til hvor mange og hvilke elementer som inkluderes. I juridisk teori er det vanlig å legge vekt på den enkelte borgers krav på en mest mulig rettsriktig forvaltningsbeslutning. Herunder skal borgeren være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, og ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser.⁶ Rettsikkerhetsbegrepet omfatter således forhold som er knyttet til både avgjørelsens innhold, og prosessen frem til en avgjørelse foreligger.

Det sentrale spørsmålet for våre vurderinger er hvordan organiseringen av klagesystemet påvirker ivaretagelsen av rettssikkerhetshensynene. Forvaltningslovens § 28, definerer at det er nærmeste overordnede organ, som er klageinstans. Spørsmålet er derfor om den organisatoriske utviklingen av over- og underordningsforhold i dagens forvaltning gir grunnlag for å anta at den overordnede myndigheten har tilstrekkelige kvalifikasjoner til å gjennomføre den overprøvingen som forvaltningsloven § 34 beskriver.

⁴ Ved den gjennomgripende reformen av kommuneloven som ble vedtatt i 1992, uttalte det daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet at det grunnleggende formålet med forvaltningens klageordninger, er borgernes rettssikkerhet (Ot. prp. nr. 42, 1991–1992).

⁵ I forbindelse med kommunelovsrevisjonen, var det nettopp disse forholdene som ble vektlagt av Kommunal- og arbeidsdepartementet: ”Det er av største viktighet for at en klageordning skal fungere etter hensikten, at innbyggerne har tillit til at de får en uhildet, sakkyndig og nøytral overprøving av saken i klageomgangen”. Dette var også grunnlaget for ønsket om *distanse* mellom førsteinstans og klageinstans. Departementet ville derfor ikke endre hovedregelen om at klager over kommunale vedtak går til fylkesmannen. Departementet understreket at det i alminnelighet ville ”være den beste ordningen for klageren at klagen avgjøres av uavhengige og utenforstående organer” (Ot. prp. nr. 42, 1991–1992, s. 214).

⁶ Jf. Eckhoff og Smith 1996.

Nemndsordninger blir også vurdert etter tilsvarende kriterier, med det tillegg at vi vektlegger de særskilte hensynene som begrunner opprettelsen av dem.

Vi ser på to sett av organisatoriske forhold. For det første ser vi på **relasjonen mellom førsteinstansen og klageinstansen**. Herunder vurderer vi blant annet følgende:

- Hvor nært eller fjernt er det organisatoriske forholdet mellom førsteinstansen og klageinstansen?
- I hvilken grad har de to instansene identiske saksområder?
- Hvordan er saksgangen mellom instansene organisert? Er førsteinstansen for eksempel sekretariat eller saksforbereder for klageinstansen?

For det andre ser vi på kjennetegn ved selve klageinstansen som må antas å ha betydning for dens evne, eller **egnethet til å ivareta klagesaksfunksjonen**. Følgende forhold vil bli vurdert:

- klageorganets faglige ressurser og hvordan disse utnyttes
 - fortrinnsvis om hvorvidt juridisk og teknisk/faglig kompetanse trekkes inn i saksbehandlingen.
- klageorganets totale saksportefølje
 - om organet har ansvaret for et snevert eller bredt rettsområde
 - om organet har klagesaker på flere områder
 - antall klagesaker
 - om organet har oppgaver eller er innordnet i forvaltningsapparatet på en måte som kan tenkes å komme i konflikt med rollen som nøytral klageinstans

2 Rettslig plassering av klagesaksinstituttet

Vår rettstradisjon har to ulike former for overprøving av forvaltningsvedtak. Enten kan vedtak påklages *internt* i forvaltningen til et organ som er overordnet førsteinstansen med hensyn til klagesaker, eller så kan det anlegges sak *eksternt*, for domstolene. Den enkelte borgeren kan i utgangspunktet velge hvilken av disse fremgangsmåtene han eller hun vil benytte, hvis ikke han eller hun er blitt meddelt i medhold av tvistemålslovens § 435, at uttømmende bruk av klageretten er et vilkår for saksanlegg for domstolene.

Borgernes rettighet til overprøving av rettslige beslutninger som angår deres rettigheter eller plikter ved uavhengige domstoler, fremgår også av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 1950, artikkel 6. Artikkelen tolkes også som en rett til også å få forvaltningens vedtak overprøvd av domstoler. Det stilles krav til at domstolene skal være ”tilstrekkelig” uavhengige, det vil si domstolenes organisering i forhold til de øvrige statsmaktene.

Felles fokus for både den interne og eksterne overprøvingen, er å sikre at forvaltningens vedtak er besluttet på riktig måte; av rett myndighet og at innholdet er i samsvar med lov og forskrift både når det gjelder fremgangsmåte og innhold.

2.1 Ekstern kontroll

De eksterne kontrollformene med forvaltningens rettslige beslutninger er domstolskontrollen ved de alminnelige domstoler, ombudsmannsordningen og Riksrevisjonen.⁷ Dette er statsorganer som er uavhengige av forvaltningen som utøvende myndighet. Av disse eksterne overprøvingsformene er det bare domstolene og ombudsmannen som iverksetter kontroll av enkeltsaker på initiativ fra borgere.

I tillegg er det også internasjonal kontroll ved Den europeiske menneskerettsdomstolen EMD, opprettet i medhold av menneskerettighetskonvensjonene som Norge har forpliktet seg til å følge.

⁷ Riksrevisjonens hovedfokus har tidligere vært økonomiforvaltningen, men i senere år er det også etablert en forvaltningsrevisjonsavdeling som også fokuserer på forvaltningens overholdelse av saksbehandlingsprosedyrer og lignende.

Domstolene

Domstolenes hovedfunksjon er å avgjøre rettslige spørsmål og har gjennom dette også kontrollfunksjoner overfor de to øvrige statsmaktene; Stortinget som den lovgivende makt og overfor Konge og regjering, som den utøvende makt.⁸

Våre domstoler behandler de fleste rettsområder unntatt der det er opprettet særdomstoler. Vi har få slike domstoler i Norge.⁹ I vår rettstradisjon legges det til grunn at ”alminnelige domstoler”, i motsetning til særdomstoler, er vesentlig for en god rettspleie, ved at bredde og mangfold med hensyn til saksområder, skaper et godt grunnlag for å se den enkelte saken i et større rettslig perspektiv.

Domstolsbehandling og kontroll skjer i etterkant av at en forvaltningsavgjørelse er truffet, og på initiativ fra den borgeren eller de ”juridiske personene”¹⁰ som forvaltningsavgjørelsen angår. Også forvaltningen kan gå til sak om en forvaltningsavgjørelse, for eksempel kan staten bringe en avgjørelse fra Trygderetten inn for de ordinære domstoler, jf. trygderettsloven av 16. desember 1966 nr. 9 § 23. Tilsvarende kan det offentlige (stat og kommune) gå til søksmål mot ligningsnemndenes avgjørelser, jf. likningsloven av 1980 nr. 24, § 11-2.

Domstolenes prøvelsesstema i forvaltningssaker avhenger for det første av hva partene, altså forvaltning og borger, anfører, og er for det andre begrenset til å omhandle rettsanvendelsen og at denne er korrekt. Enkelte lover gir forvaltningen vide rammer, *skjønnsstemaer*, for utøvelse av myndighet. Dette omtales ofte som ”forvaltningsskjønnet” eller ”forvaltningens frie skjønn”. For disse temaene har domstolene en begrenset adgang til å overprøve forvaltningens vedtak utover at rammene for skjønnet ikke overskrides.

Domstolene er tillagt en særskilt funksjon i forhold til flere av forvaltningens tvangsvedtak etter tvistemålslovens kapittel 33. I denne typen saker kan domstolene overprøve alle sider ved saken også eventuelle skjønnsstemaer som ellers ligger utenfor domstolenes myndighet. I disse sakene gis også den private part fri sakførsel.

Domstolenes saksbehandling foregår etter et omfattende regelverk, tvistemålsloven, som skal sikre en forsvarlig saksbehandling av de rettslige spørsmålene som skal avgjøres. Både det prosessuelle og materielle regelverket er komplisert å sette seg inn i for den enkelte borger. Dette medfører at saksanlegg for domstolene som hovedregel krever at den enkelte får bistand fra advokat.

Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen er underordnet Stortinget og skal fungere som Stortingets garantist for rettssikkerhet overfor borgerne. Borgerne kan henvende seg til sivilombudsmannen med sine klager på forvaltningen. Hovedsakelig forutsettes

⁸I forhold til Stortinget, kontrollerer også domstolene at lovgivning ikke støter mot Grunnlovens rammer.

⁹Jf. domstollovens § 2, 1. ledd: ”særdomstoler er: 1. jordskifterettene, 2. de skjønnsretter som er nedsatt etter plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 60, 3. de overordentlige domstoler som nedsettes etter § 29, 4. konsulrettene i utlandet, 5. Riksretten”

¹⁰ For eksempel selskaper og organisasjoner som også kan være parter i en forvaltningssak.

det at saken først skal være behandlet som klagesak i forvaltningen før ombudsmannen kan behandle den.

Ombudsmannen har myndighet til å avgi en uttalelse, det vil si at han ikke avgjør saken med formelt bindende virkning for forvaltningen. Men som hovedregel tar forvaltningen uttalelsen til etterretning og legger den også til grunn i senere saker av samme art.

Det koster ikke noe å henvende seg til ombudsmannen, og det kreves heller ikke profesjonell bistand for å klage, i motsetning til saksanlegg for domstolene. Sivilombudsmannen avgir årlige uttalelser, slik at Stortinget kan følge med på forvaltningens utøvelse av myndighet.

Riksrevisjonen

Også Riksrevisjonen er underlagt Stortinget. Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon omfatter ulike undersøkelser av forvaltningens oppfyllelse av mål og resultater som regjering og departementer har fremlagt for Stortinget i ulike meldinger og proposisjoner.

Riksrevisjonens hovedfokus er rettet mot det generelle ”systemnivået”. Vi vil derfor ikke trekke paralleller til Riksrevisjonens kontroll i denne fremstillingen.

2.2 Intern kontroll

Intern kontroll i forvaltningen kan skje ved at førstestansen selv omgjør egne avgjørelser av eget tiltak, eller som følge av klage. Adgang til å omgjøre eget tiltak, har også enhver overordnet myndighet inklusive klageinstansen, se forvaltningslovens § 35 andre og tredje avsnitt. Det formelle klageorganet etter forvaltningslovens § 28, er det organet som er nærmest den overordnede førstestansen. Vi har også en rekke klagenemnder som har som primær funksjon å avgjøre klager på forvaltningens vedtak. Enkelte av disse nemndene kan karakteriseres som domstolslignende organer.

Forvaltningens klagesaksbehandling er en kontroll som skjer på initiativ fra en borger og i etterkant av at beslutninger er truffet. Klagen rettes til det organet som har truffet vedtaket i førstestans. Med mindre førstestansen omgjør sitt eget vedtak i klagerens favør, oversendes klagen til nærmeste overordnede myndighet, klageinstansen. De fleste påklagede vedtak får sin endelige avgjørelse på denne måten, det er bare et lite antall av sakene som havner for domstolene eller som bringes inn for Stortingets ombudsmann.

Forvaltningens behandling av klager fra borgere/brukere, kan også ses som én av flere former for kvalitetskontroll med egne beslutninger.

2.3 Grunnleggende forskjeller mellom behandling av domstoler og forvaltning

Ettersom majoriteten av de vedtakene som påklages avgjøres internt i forvaltningen, er det relevant å se på noen grunnleggende forskjeller mellom denne interne behandlingen av avgjørelsene, kontra domstolsbehandling. I utgangspunktet skal disse ulike overprøvningsformene fungere suksessivt. Men på grunn av innholdet i mange forvaltnings saker, samt en høy terskel for å benytte advokater og rettsapparatet, vil mange av forvaltningens saksområder sjelden eller aldri bli prøvd for domstolene.

Hovedforskjellene mellom domstolene og forvaltningens overprøvelse, er:

- relasjonen mellom det overprøvende organet og førsteinstansen
- prøvelsens omfang
- prosessregler
- partsrelasjonene
- rettsvirkningene
- saksbehandlingstid
- kostnader

Relasjonen mellom det overprøvende organet og førsteinstansen

Både forvaltningens og domstolene overprøving skal bidra til økt rettsikkerhet for borgeren, men den vesentlige forskjellen er at forvaltningen foretar en egenkontroll mens domstolene representerer en "uavhengig tredjepartskontroll". Den interne overprøvingen foregår altså innenfor det samme forvaltnings-systemet som er ansvarlig for førsteinstansvedtaket.¹¹ Resultatet av en slik intern overprøving vil derfor aldri være noe annet enn forvaltningens egen oppfatning av hvordan regelverket og sakens fakta er å forstå. Domstolene skal behandle saken uten tilknytning til noen av partene, og er altså uavhengig av så vel den private parten som av forvaltningen.

Partsrelasjoner

Ved domstolsprøving er forvaltningen og borgeren begge definert som "likeverdige parter", det vil si med domstolen som en nøytral megler og dommer. I den interne klagesaksbehandlingen i forvaltningen, er det bare den eller de private borgerne (brukerne, næringsaktørene med videre) saken angår, som er definert som part. Forvaltningen må således selv vurdere parten(e)s anførsler, revurdere rettsanvendelsen og fatte endelig vedtak. Denne formen for partsrelasjon forhindrer reell kontradiksjon og forutsetter at forvaltningen evner å ivareta objektivitet "på vegne av" parten i sine egne vurderinger av sakens opplysninger og de rettslige rammene.

¹¹ Det vil si – *mer eller mindre* det samme forvaltningsapparatet, alt etter hvordan klageinstansens forhold til departementet er organisert.

Prøvelsens omfang

Mens forvaltningen som hovedregel kan prøve alle sider av saken, jf. forvaltningslovens § 34, 2. ledd, kan domstolene som hovedregel kun prøve rettsanvendelsen. De har begrenset mulighet til å overprøve forvaltningens skjønnsetøvelse innenfor det som defineres som ”forvaltningsskjønnet” eller forvaltningens ”frie skjønn”. I prinsippet innebærer dette at enkelte forhold ved en forvaltningsavgjørelse utelukkende kan etterprøves av forvaltningen selv. Utformingen av søksmålet og partenes påstander er avgjørende for hvilke rettsforhold domstolene kan ta stilling til. Forvaltningen står fritt til å prøve alle sider ved saken, uavhengig av partens påstander.

Prosess

Kontradiksjon, muntlighet og bevisumiddelbarhet anses som grunnleggende rettsikkerhetsgarantier ved domstolsbehandling. Med kontradiksjon siktes det til partenes rett til å bli hørt og dermed også rett til å imøtegå motpartens synspunkter. Muntlighet, innebærer at retten skal bygge på de opplysningene som er foredratt muntlig. Og kravet om bevisumiddelbarhet innebærer at bevis, for eksempel forklaringer av vitner, sakkyndige med videre, skal føres direkte for retten. Disse kravene til saksbehandling eller prosess, markerer det mest markante skillet mellom domstoler/enkelte domstolslignende organer og forvaltningens behandling av saker.

Forvaltningens saksbehandling følger i hovedsak forvaltningsloven med mindre særlovgivningen gir utfyllende eller avvikende regler. Forvaltningsloven er enkel sammenlignet med sivilprosessloven. Forvaltningens veiledningsplikt og plikt til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst, samt den vide prøvelsesadgangen, gjør klageadgangen lettere tilgjengelig enn domstolsapparatet.

Rettsvirkningene

Mens en forvaltningsavgjørelse som hovedregel endrer et bestående rettsforhold ved å pålegge en plikt eller tildele en rettighet, fastslår domstolene hvordan et rettsforhold er. Domstolene kan heller ikke treffe nytt vedtak, slik et overordnet organ kan. De kan i prinsippet bare fastslå om et vedtak er gyldig eller ikke. Hvis et vedtak er ugyldig, må forvaltningen treffe nytt vedtak med endret innhold etter domstolsbehandlingen.

Kostnader og tid

Saksbehandlingsreglene eller prosessreglene for domstolsbehandling er omfattende og kompliserte for alminnelige borgere å sette seg inn i. Domstolsbehandling vil derfor som regel kreve sakkyndig bistand fra advokater. I tillegg er det en økonomisk risiko for å bli ansvarlig for omkostningene ved domstolsbehandlingen, som kan utgjøre betydelige beløp. Adgangen til å få overprøvd et vedtak av forvaltningen er gratis, og parten kan selv påklage sin sak uten å benytte advokat. Forvaltningen har plikt til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før klagesaken avgjøres, og tidsmessig vil klagesaksbehandling nesten alltid skje raskere enn domstolsbehandling.

3 Organisering av klagesaksbehandlingen

3.1 Beskrivelse av hovedtrekk

Det er to former for administrativ klagebehandling. Den ene – som vi kaller ”hovedmodellen” – følger det ordinære forvaltningshierarkiet. Den andre formen – som vi betegner ”nemndsmodellen” – innebærer at klagebehandlingen utføres av særskilt opprettede klagenemnder.

Hovedregelen for hvilket organ som skal behandle en klagesak i statsforvaltningen finnes i forvaltningslovens § 28, første ledd:

”Enkeltvedtak kan påklages av en part eller en annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorganet (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket (underinstansen). Med mindre Kongen annerledes bestemmer, kan klageinstansens vedtak ikke påklages.”

Etter forvaltningslovens modell vil altså det nærmest overordnede organet være klageinstans, og behandlingen av klagesaken vil stoppe etter overprøving i dette organet, det vil si etter overprøving i én instans, med mindre noe annet er særskilt bestemt.

I tillegg til forvaltningslovens hovedmodell, er det i medhold av særlovgivningen opprettet en rekke særskilte klageordninger, i det alt vesentlige klagenemnder. Disse er overordnet førsteinstansen i klagesaker. Det finnes også eksempler på at klagenemnder har funksjon som overordnet organ når det gjelder omgjøring av eget tiltak, for andre nemnder kan denne typen kompetanse eksplisitt være avskåret. Det er usikkert hva som gjelder, dersom dette forholdet ikke er eksplisitt regulert eller omtalt i lov eller forarbeider.

Våre funn viser at statsforvaltningen avgjorde i alt 60 000 klagesaker i 2000. Tabell 1 nedenfor viser fordelingen av klagesaker på ulike typer klageorganer.¹²

Tabell 1: Statlige klagesaker 2001

Departementer		Direktorater		Nemnder (og Trygderett)	
Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
5 014	8	29 102	49	25 522	43

Kun åtte prosent av klagesakene avgjøres altså av departementer. De resterende 92 prosentene avgjøres av direktorater (eventuelt lavere nivåer) eller av klagenemnder. Det er verdt å merke seg at den andelen av klagesakene som faller på

¹² Tallene omfatter ikke Fylkesmennenes behandling av *klager over kommunale vedtak*. Klagesaker som avgjøres av departement eller andre der Fylkesmannen har vært førsteinstans er med.

særordningene (klagebehandling i regi av nemnder og lignende spesialordninger), nå nesten har det samme omfanget som den andelen som følger hovedmodellen (klagebehandling i regi av departementene og direktoratene).

3.2 Hovedmodellen

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 28, 1. ledd om hvem som er klageinstans, definerer ikke hvordan kravet til et over-/underordningsforhold skal forstås og hva som skal anses som ett og samme eller to atskilte organer. Det er store variasjoner mellom organiseringen av over- og underordningsforhold i etatene. I den tradisjonelle, hierarkiske organiseringen av forvaltningen, vil oppgaver og ansvar i varierende omfang være delegert nedover i organisasjonen. Betegnelser på de ulike ”nivåene” kan variere, men det vil som regel foreligge formelle regler og andre dokumenter som avklarer over-/underordningsforholdet mellom nivåene.

I praksis er det altså mange ulike modeller for hvilket organ som treffer vedtak som førsteinstans og hvilket organ som – i egenskap av å være ”overordnet førsteinstansen” – avgjør en klage over førsteinstansens vedtak. I noen sammenhenger vil et departement være klageinstans for et underliggende direktorats vedtak. I andre sammenhenger kan et direktorat være klageinstans for vedtak som fattes av organisatoriske enheter som er underordnet direktoratet, det vil si begge instanser er deler av samme etat.

Noen etater utgjør én og samme enhet/forvaltningsnivå uansett geografisk plassering. Andre er mer ”lagdelte”, noen i to nivåer og andre i tre. Lagdelingen følger ikke bare kontorer, geografi, fag eller lignende, men kan variere for ulike sakstyper. Ett nivå er førsteinstans i noen saker, mens det er klageinstans for andre saker. Dette gjelder for eksempel de tre nivåene i Statens dyrehelsetilsyn. Det vil si at lokalkontoret kan være førsteinstans i en sak med klage til regionalt kontor. I andre saker kan regionalkontoret fatte vedtak med klagemulighet til et sentralt ledd. I andre etater er rolle- og ansvarsfordelingen mellom nivåene mer enhetlig, for eksempel mellom Arbeidstilsynets distriktskontorer og direktoratet. Her påklages vedtak som er fattet av Arbeidstilsynets distriktskontorer til Direktoratet for arbeidstilsynet.

Praktiseringen av hovedmodellen er hovedsakelig i samsvar med hovedregelen om at klagesaksbehandlingen avsluttes etter behandling i en instans uten ytterligere overprøvingsadgang

Det er ingen faste mønstre for organiseringen av klagesaksarbeidet internt i klageorganet. En viktig variabel, er forholdet mellom en juridisk og teknisk/faglig kunnskap i behandlingen av sakene.¹³

¹³ Dette fremkommer i noen grad hvis vi ser nærmere på hvilke *enheter* i klageorganet som har primæransvaret for saksbehandlingen, det vil si om det er juridiske enheter eller fagenheter, samt på graden av samhandling mellom disse enhetene. Det er samtidig viktig å bemerke at slike mønstre ikke alene gir svar på innslaget av juridisk baserte vurderinger, rett og slett fordi klageorganene varierer med hensyn til hvorvidt den juridiske kompetansen er organisert i egne enheter overhodet.



I et flertall av *departementene* er det vedkommende fagseksjon som behandler klagesakene. Andre departementer har en blandingsmodell ved at klagesaker i én avdeling behandles i en fagseksjon, mens de i andre avdelinger behandles i en egen juridisk seksjon, se tabell 2.

Tabell 2: Organiseringen av departementenes saksbehandling – eksempler

Klager som behandles i fagseksjon	Klager som behandles dels i fagseksjon og dels i juridisk seksjon
<ul style="list-style-type: none"> • Fiskeridepartementet • Forsvarsdepartementet • Kulturdepartementet • Miljøverndepartementet • Nærings- og handelsdepartementet • Utenriksdepartementet 	<ul style="list-style-type: none"> • Barne- og familiedepartementet • Kommunal- og regionaldepartementet • Landbruksdepartementet • Samferdselsdepartementet

I *direktoratene* er det vanlig at klager behandles i samarbeid mellom fagenheter og juridiske enheter, se tabell 3

Tabell 3: Organiseringen av direktoratenes saksbehandling – eksempler

Klager som kun behandles i fagavdeling	Klager som kun behandles i juridisk avdeling	Klager som behandles i samarbeid mellom fagavdelinger og juridiske avdelinger
<ul style="list-style-type: none"> • Fiskeridirektoratet • Toll- og avgiftsdirektoratet 	<ul style="list-style-type: none"> • Direktoratet for arbeidstilsynet 	<ul style="list-style-type: none"> • Statens forurensingstilsyn • Riksantikvaren • Kystdirektoratet • Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern

3.3 Nemndsmodellene

Det finnes i dag 48 særordninger i forhold til hovedregelen i forvaltningsloven. Dersom vi teller med antallet lokale nemnder under de ulike ordningene, blir tallet 229. Det har vært en økende tendens til etablering av særordninger, og halvparten av disse har blitt etablert i løpet av de siste 20 årene. Økningen har vært klart størst de siste ti årene.

Benevnelsen ”klagenemnd” gjenspeiler det faktum at organet utelukkende har til oppgave å behandle klager. Noen få klageorganer, som for eksempel teleforvaltningsrådet, har også andre oppgaver. For enkelthets skyld, bruker vi her ”nemder” eller ”nemdsordninger” som fellesbetegnelser.

En nemndsordning kan også bestå av flere sidestilte enheter eller nemnder som er lokalisert forskjellige steder, for eksempel er det 53 kontrollkommisjoner for psykiatriske sykehus. Også på ligningsområdet og innenfor universitets- og

høyskolesektoren inneholder den enkelte nemndsordningen en rekke nemnder. I de sistnevnte tilfellene er hver nemnd knyttet til en enkelt institusjon for eksempel et universitet eller en høyskole.

Når det for så mange rettsområder er valgt en løsning som avviker fra forvaltningslovens hovedmodell, er det interessant å se nærmere på hovedmomenter i begrunnelsene for å opprette nemnder. Momenter som går igjen i mange av begrunnelsene er behov for:

- uavhengighet
- ekstern ekspertise
- rendyrking av departementsoppgaver
- hensynet til effektivitet

Listen er ikke utømmende med hensyn til hvilke forhold som begrunner opprettelse av klageordninger. De opplistede begrunnelsene er imidlertid de som går igjen flest ganger.

De fire momentene gjelder to hovedhensyn: de to førstnevnte momentene underbygger krav til *rettsikkerhet* mens de to sistnevnte ivaretar *administrative hensyn*. Momentene forekommer sjelden alene, men enkelte bærer preg av å være hovedbegrunnelser. Det varierer hvordan de ulike momenter kombineres.

Rettsikkerhet

Uavhengighet fra det ordinære forvaltningsapparatet er det hyppigst brukte momentet i begrunnelser som vektlegger rettsikkerhet. Uavhengighet er også hovedbegrunnelsen for fem nemnder:

- Klagenemnda for innsyn i overvåkningspolitiets registre
- Eierskapstilsynet
- Klagenemnda for innkjøp av litteratur
- Utlendingsnemnda
- Klagenemnda for film- og videogramregistrering

I flere tilfeller trekkes det en parallell mellom en nemnd og en domstol, med henvisning til at begge typer organer har en uavhengig stilling som antas å gi dem tillit og legitimitet. Hensynet til borgernes tillit ble særlig vektlagt ved opprettelsen av Utlendingsnemnda og Klagenemnda for innsyn i overvåkningspolitiets arkiver og registre. I begrunnelsen for Kulturrådets tre ankenemnder for innkjøp av litteratur, heter det at dersom forvaltningen selv skulle overprøve innkjøpsordningen ville vi få et ”statlig kulturpoliti”.

I to tilfeller er betoningen av uavhengighet knyttet til EØS-bestemmelser. Dette gjelder klagenemnda for vedtak som er truffet av Datatilsynet og klagenemnda for innkjøp av alkohol. I disse begrunnelsene argumenteres det for at den norske hovedmodellen for behandling av forvaltningsklager ikke anses som tilstrekkelig uavhengig i forhold til EØS-krav.

Behov for *ekstern ekspertise* som det alminnelige forvaltningsapparatet ikke har tilgang til, er også én av de hyppigst nevnte begrunnelsene for å etablere særordninger. Denne begrunnelsen gjelder spesialiserte fagområder.

Ved opprettelse av klagenemnder flyttes klagesakene ut fra et departement. Flere områder oppfattes som for små til at departementene kan opprettholde den sakkyndighet som kreves av en klageinstans.

Behovet for ekstern ekspertise utgjør *hovedbegrunnelsen* for et fåtall nemnder: Husleienemnda, Patentstyret og fordeling av tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner. For noen nemnder er behov for ekspertise koblet med at oppgaven ikke er egnet for behandling i departementet. Dette gjelder blant annet klagenemnd for ansvarsrett i byggesaker, klagenemnd for stadnamnsaker og klagenemnd for medisinsk behandling i utlandet.

Behovet for ekstern ekspertise er ellers koblet med andre hensyn. For flere nemnder er det koblet til behovet for uavhengighet. Dette gjelder Riksskattememnda, Teleforvaltningsrådet, Helsepersonellnemnda og Apotekklagenemnda.

Noen nemnder har også en kobling i begrunnelsen mellom ekstern ekspertise og effektivitet. Dette gjelder de tre sentrale overligningsnemndene for storbedrifter, borgere med tilknytning til utlandet og oljeselskaper. Disse nemndene behandler klagen til samtlige skatteytere som tilhører én av de tre hovedgruppene, sentralt fremfor lokalt.

Administrative hensyn

Spesielt for nemnder som er opprettet i senere tid, uttales det at departementene ikke skal ha enkeltsaksbehandling i sin oppgaveportefølje. Dette er i samsvar med en forvaltningspolitisk utviklingstendens i retning av å *rendyrke departementenes oppgaver* til i større grad å bli sekretariater for politisk ledelse.

I to tilfeller er det avgjørende argumentet for å opprette nemnd, at klagesaksbehandling i departementet strider mot prinsippet om funksjonsfordelingen mellom overordnet og underordnet organ. I disse to tilfellene er det departementet som treffer avgjørelse i førsteinstans. I andre begrunnelser gis det uttrykk for at det bør opprettes en nemnd for å avlaste departementet. Dels kan dette momentet også inngå som en del av behovet for ekspertise som departementet ikke har, eller behov for uavhengighet i forhold til politisk ledelse i departementet.

Det interessante ved bruken av momenter som er relatert til *effektivitet* i form av kortere saksbehandlingstid, er at det hovedsakelig forekommer i forbindelse med en sammenligning med saksbehandlingstid i domstolene og ikke sammenlignet med forvaltningen for øvrig. I enkelte tilfeller nevnes også at opprettelse av klagenemnd avlaster domstolene.

Tilsvarende argumenter som er knyttet til effektivitetsbetraktninger, brukes i forbindelse med opprettelsen av erstatningsnemnda for voldsofre. Her uttales

det i tillegg at det høye saksantallet ville utgjøre et kapasitetsproblem for domstolene.

På bakgrunn av intervjuer i departementer som har saksområder med nemndordninger, får vi inntrykk av at det er lav bevissthet om hvilke forhold som har forårsaket opprettelse av ordningene. Det vil si at når først klagetemaene er lagt ”utenfor” det ordinære hierarkiet, fører dette til begrenset interesse for saksområdet.

Flere av lovforarbeidene inneholder begrenset informasjon om hvilke vurderinger som danner grunnlag for å fravike den ordinære organiseringen av klagesaksbehandlingen. Det synes videre å være et gjennomgående trekk ved grunnlaget for å opprette særordninger, at hver ordning ses isolert fra øvrige nemnder og klageordninger. Vi har altså i liten grad funnet mer prinsipielle vurderinger av hvorfor hovedregelen ikke er egnet for det aktuelle området og av behovet for unntak.

Det er i liten grad noe mønster for hvert enkelt departement. Det virker heller ikke som om det er ”viktigheten” av saksområdet for borgeren som er avgjørende for at det opprettes en nemndordning.

3.3.1 Organisering av nemndene

Alle klagenemnder har en fast leder.¹⁴ Noen nemnder har også en nestleder. Det er vanlig med personlig oppnevnte varamedlemmer. Nemndene har vanligvis tre eller fem medlemmer, jf. tabell i vedlegg 1. Sju forekommer også, mens fire og særlig seks medlemmer er svært sjelden. Størrelsen på nemnda er alltid fastsatt i lov eller annet regelverk.

Sammensetningen av nemndene er svært forskjellig når det gjelder

- profesjoner/fagkyndighet
- interesserepresentasjon
- legmannsinnslag



Vanligvis vil sammensetningen fremgå av regelverket, men for noen nemnders vedkommende har det utviklet seg en fast praksis med hensyn til sammensetning som er snevrere enn det regelverket åpner for.

Det er valgt svært ulike sekretariatsløsninger for klagenemndene. Sekretariatet kan være plassert utenfor¹⁵, eller innenfor forvaltningen. Det kan utgjøre en liten brøk av et årsverk eller være en stor selvstendig organisasjon. Det er i alminnelighet svært sjelden at sekretær- og lederfunksjonene utføres på heltid.¹⁶

¹⁵ For eksempel i et advokatkontor.

¹⁶ Fylkesnemnda for sosiale saker og Utlendingsnemnda er noen av de få eksemplene på at sekretariatsfunksjonene består av mer enn ett årsverk og at nemndsleder arbeider som dette på heltid.

Sekretariatene ivaretar vanligvis følgende oppgaver:

- mottak og eventuell registrering av klagen
- avklaring av forhold som er tatt opp i klagen, med henholdsvis klager og førsteinstans
- kopiering og utsending til nemndsmedlemmene av klagedokumentene
- beramning av nemndsmøtet
- utarbeidelse av innstilling til vedtak før møtet i nemnda
- presentasjon av den enkelte klagen i nemndsmøtet
- skriving av referat og vedtak fra nemndsmøtet

De tre sistnevnte funksjonene ivaretas i noen nemnder av lederen. Dette kan være tilfellet når sekretariatet ligger i førsteinstansen og kun har ansvaret for den praktiske tilretteleggingen av nemndsmøtene. Nemndene synes ofte å ha stor frihet til selv å bestemme prosedyrer og intern arbeidsfordeling. Vi har ikke funnet noe konsekvent skille mellom hva som er lederfunksjoner og hva som er sekretariatsfunksjoner i klagenemnder. I nemnder med få og store saker, kan arbeidsfordelingen mellom leder og sekretær bli fastsatt ad hoc.

Saksgangen kan variere noe fra én nemnd til en annen.

Sekretariatet/nemndslederen kan i varierende grad fatte vedtak. I Utlendingsnemnda, kan sekretariatet/nemndslederen fatte vedtak i kurante saker, både der førsteinstansens avslag omgjøres og der det opprettholdes. Det blir ikke orientert om slike vedtak i et etterfølgende nemndsmøte ("full nemnd").¹⁷

I Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret (tre medlemmer), kan lederen nekte en sak fremmet dersom det er klart at den ikke fører frem, men han eller hun må da ha med seg ett medlem som nemnda har utpekt. Slike nektelser skal omtales i et etterfølgende møte som kan beslutte at saken likevel skal fremmes, jf. den militære disiplinærlov, § 32.

Skattedirektoratet kan som sekretariat for klager i merverdiavgiftssaker fatte vedtak som gjelder beløp under en viss grense.

For øvrig synes det å være et krav at klagene skal behandles av fulltallig nemnd. Dette henger sannsynligvis sammen med den utbredte ordningen med at både lederne og de vanlige medlemmene har *personlige varamedlemmer*, noe som gir gode muligheter for å sette nemnda fulltallig.

I en del tilfelle er det gitt regler for når nemnda er *vedtaksfør*, for eksempel:

- Klagenemnda for Statens lånekasse for utdanning har en bestemmelse om at nemnda er vedtaksfør når to av de tre medlemmene er til stede og disse er enige. Tilsvarende gjelder for klagenemnder under opplæringslova: "Vedtatt fattet av to medlemmer godtas dersom tredjemann ikke møtte og dersom de to andre er enige".

¹⁷ Dette har vært kritisert fra et rettssikkerhetssynspunkt, jf. avisdebatt i august 2001, blant annet innlegg fra legmedlem Ragnhild Sødahl, 21. august.

-
- Statens teleforvaltningsråd er vedtaksført når fire av fem medlemmer er til stede.
 - Fylkesnemnda for sosiale saker kan settes uten sakkyndige medlemmer når partene er enige om det.

Av klagenemndene er det langt de fleste som fatter endelig vedtak. Tre har utelukkende innstillende myndighet. Det finnes også nemnder som har innstillende myndighet i visse sakstyper mens de i andre har endelig avgjørelsesmyndighet.



4 Sammenligning mellom Danmark, Sverige og Norge

Danmark og Sverige har de samme formene for overprøving av forvaltningsvedtak som Norge, det vil si administrativ overprøving, domstolsprøving og en ombudsmannsordning. Men det er store nasjonale variasjoner når det gjelder klagesakenes fordeling på de tre ordningene. Det er flest likhetstrekk mellom den norske og danske organiseringen ved at begge land har administrativ overprøving som hovedregel og ved at de alminnelige domstolene kan overprøve forvaltningens vedtak.

Sverige skiller seg fra Norge og Danmark ved at landet har en *forvaltningsdomstol* som er organisert i tre instanser. Sverige hadde tidligere en administrativ overprøving som i Danmark og Norge, men med den helt sentrale forskjellen at svenske forvaltningsavgjørelser ikke kunne overprøves av de alminnelige domstolene. Etter en revisjon av den svenske forvaltningsloven i 1998, håndteres nå de aller fleste statlige klagesaker i de svenske forvaltningsdomstolene. Enkelte sakstyper behandles imidlertid fortsatt administrativt også i Sverige og med en begrenset prøvelse av forvaltningsdomstolen i etterkant.

Mens borgerne i Danmark og Norge kan velge om de vil benytte domstolene eller den administrative klageadgangen, er svenske borgere bundet til å benytte forvaltningsdomstolene med mindre særlovgivningen har definert overordnet myndighet som klageinstans.

Både i svensk og dansk litteratur¹⁸ fremheves det at organiseringen av klageordningene er uoversiktlig. Selv om Sverige i stor grad har ”ryddet opp” ved å gjennomføre en hovedregel om klagesaksbehandling ved forvaltningsdomstolene, er unntakene mange. Grensdragningen mellom forvaltningsdomstolene og de alminnelige domstolene, kan fortsatt være uklare.

4.1 Organisering av klagesaksbehandling i Danmark

I Danmark er klageadgangen fremdeles ulovfestet forvaltningsrett, slik den også var hos oss før forvaltningsloven ble satt i kraft i 1970.

Den ulovfestede danske hovedregelen er som følger:

”En forvaltningsakt udstedt af et andet forvaltningsorgan i den hierarkiske statsforvaltning end vedkommende minister/departement kan påklages til ministeren/departementet, med mindre der er modgående hjemmel derfor.”

¹⁸ Forvaltningsrett, prøvelse, Bent Christensen, 2. udgave 94

¹⁹ Forvaltningsrett, prøvelse, Bent Christensen, 2. udgave 94. Forvaltningsret, Almindelige emner, 3. udgave 97. Jens Gade, Jørgen Alhæk Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker Madsen & Karsten Revsbech.

Den danske hovedregelen innebærer at et hvert statlig vedtak kan behandles i flere instanser inntil endelig klagebehandling i departement/av minister. Det er imidlertid en rekke bestemmelser i særlovgivningen som begrenser eller avskjærer klageadgangen før ministernivået. Summen av unntak fra den opprinnelige hovedregelen synes å ha utviklet en ny hovedregel om éinstansbehandling som innebærer at stadig flere avgjørelser ikke når opp til departementsnivået, men får sin endelige behandling i direktorater.

I forbindelse med kommunalreformen i 1970, ble mange statlige oppgaver overført til kommunene. Reformen innebar også en endring i overprøvelsesadgangen. Som hovedregel skal beslutninger som treffes i kommunene ikke kunne overprøves av organer utenfor kommunen med mindre det foreligger spesifikk hjemmel til dette. I de senere årene har det vært en klar tendens til å avskjære eller begrense klageadgangen også for de kommunale forvaltningsavgjørelsene.

Klagesaksinstituttet kan synes nedprioritert både ved at klagebehandlingen overlates til lavere forvaltningsnivåer enn tidligere, og ved at lovgiver utvider ministrenes/departementenes adgang til å begrense eller avskjære klage for stadig flere forvaltningsavgjørelser.

I tillegg til regelen om at forvaltningsorganet har en plikt til å vurdere klagen, er det kommet en rekke – til dels uklare – særlovsbestemmelser som forutsetter at en klage skal kvalifisere for behandling, for eksempel ved at den har prinsipiell betydning, at den betyr svært mye for klageren eller lignende. Det kan gjennomføres en forenklet behandling hvis saken ikke er prinsipiell.

Ved at det ikke finnes en generell lovfestet hovedregel om verken klageadgang eller prosessen for klage, synes det danske klagebehandlingssystemet mer uoversiktlig enn det norske.

Danmark gjør utstrakt bruk av nemnder ved siden av den ordinære hierarkiske forvaltningsorganisasjonen. Som hos oss, er opprettelsen av nemnder dels begrunnet med rettssikkerhetshensyn, og dels med administrasjonspolitiske behov; ønsket om å avlaste ministeren for enkeltsaker og gi han bedre tid til generelle og politisk viktige spørsmål.

En interessant forskjell mellom dansk og norsk organisering gjelder spørsmålet om hvilken instans klagen skal fremmes for, og om hvem som kan behandle den.

Vår hovedregel om at klagen fremmes for det organet som har truffet avgjørelsen i første instans, betraktes i Danmark som et særskilt kontrollinstitutt: *remonstration*²⁰. Remonstration innebærer at borgeren oppfordrer førsteinstansen til å ”gjenoppta” eller behandle saken på nytt. I norsk rett skjer dette automatisk ved at førsteinstansen alltid er adressat for klagen. Førsteinstansen

²⁰ Forvaltningsret, almindelige emner, kapittel 5, Karsten Revsbech.

revurderer dermed alltid sin egen avgjørelse, og klagen oversendes ikke klageinstansen hvis klager får medhold. I Danmark finnes det bare noen få bestemmelser om at klagen skal gå via førsteinstansen.

En annen interessant forskjell mellom det danske og norske systemet, er at i Danmark har førsteinstansen i noen saker adgang til å påklage til en tredjeinstans den avgjørelse som andreinstansen har truffet. Dette tyder på en mer domstolslignende betraktning av partsstatusen også til det forvaltningsorganet som har behandlet saken i førsteinstans.

4.2 Organisering av klagesaksbehandling i Sverige

Det svenske systemet med forvaltningsdomstoler har vokst frem gradvis ved at flere og flere saker har blitt lagt til forvaltningsdomstolene. Opprinnelig var dagens forvaltningsdomstoler en del av forvaltningen. Men en avgjørende endring ble gjennomført i 1971 da et domstolslignende apparat ble utskilt fra forvaltningen.²¹ Bakgrunnen for reformen i 1971, var blant annet Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), som forutsetter at landenes borgere skal ha adgang til en uavhengig rettslig prøving av forvaltningsavgjørelser.

I 1998 ble det, som vi så vidt har nevnt, foretatt en større lovrevisjon for å kodifisere det som over tid hadde utviklet seg til gjeldende rett med hensyn til bruken av forvaltningsdomstoler. Det ble innarbeidet en ny hovedregel i forvaltningslovens § 22 a, om at behandling av klager på forvaltningens vedtak skal skje for forvaltningsdomstolene²²:

”Beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte beslut i administrativa ärenden och beslut i ärenden som avses i 20 § första stycket 5.”

Men det er fortsatt sakstyper som oppfattes som bedre egnet for politiske vurderinger og avgjørelser og som derfor avgjøres av regjeringen. Svært ofte kan likevel lovlighets spørsmål i slike saker bringes inn for forvaltningsdomstolen.

Instansordningen i Sverige synes derfor å være innviklet. Et stort antall forvaltningsmyndigheter på ulike nivåer og forvaltningsdomstoler kan komme til å prøve forskjellige sider ved en sak.

En viktig forskjell mellom det svenske systemet og det danske og norske, er at forvaltningsdomstolen ikke har noe ansvar for å forvalte et politikkområde, slik

²¹ Det kan være vanskelig å få et bilde av hvilke organer som ble etablert når, blant annet fordi man i 1971 tok utgangspunkt i instanser som hadde fungert i en årrekke, og som blant annet hadde håndterte klagesaker som en integrert del av forvaltningsapparatet. Navnene Länsrett, Kammarrett og Regeringsrett har således mye lengre tradisjoner enn forvaltningsdomstolen selv. På skatterettens område hadde det for eksempel utviklet seg en domstolslignende prøvelsesrett ved at det var etablert en Kammarrätt.

²² Samtidig ble det foretatt en grenseoppgang mellom forvaltningsdomstolenes og de ordinære domstolenes myndighetsområde, samt gjort endringer i prosessreglene for forvaltningsdomstolenes ulike instanser.

overordnet forvaltningsorgan vil ha.²³ Forvaltningsdomstolen skal være fri og upartisk i sin relasjon til så vel partene, de borgere og myndigheter som saken gjelder, som i forhold til de hensynene som lovgivningen skal ivareta.²⁴ Denne regelen er formulert slik at: ”En förvaltningsdomstol skal ha en renodlat rättsskipande roll.”²⁵

Dette innebærer at man får større likhetstrekk med en domstolsbehandling slik det skjer for norske domstoler ved at staten og klager møtes i retten som likeverdige parter. Saker behandles kontradiktorisk og legges frem for dommeren, som på bakgrunn av det som er kommet frem, fatter sin domsavgjørelse.

Et annet likhetstrekk med vår domstolsbehandling, er at forvaltningsdomstolen tar utgangspunkt i den klagende parts påstand. Men domstolen har plikt til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst og kan overprøve alle sider av saken og i likhet med overordnet myndighet også treffe nytt vedtak i saken. Slik sett skiller likevel den klagende parts herredømme over tvistegjenstanden noe fra vanlig domstolsbehandling.²⁶

Antakeligvis innebærer også understrekingen av at forvaltningsdomstolen kan overprøve alle sider ved saken, at de svenske forvaltningsdomstolene i større grad også vil overprøve rene hensiktsmessighetsvurderinger. Norske domstoler skal, som vi allerede har nevnt, være tilbakeholdne med å overprøve ”forvaltningens frie skjønn”.²⁷

Volum og sakstyper

I 2000 hadde alle länsrättene 87 000 saker, kammarrättene 24 000 og Regeringsrätten 8 500. En god del av sakene i overrettene gjelder omprøvningsstillatelser. I alt regner man med ca. 500 sakstyper. Länsrätten i Stockholm har ca. 400 sakstyper registrert.

De to største typene (det vil si antall saksanlegg) er skattetvister og trygdesaker (socialförsäkring) samt sosiale ytelser. Saker knyttet til psykiatrien er også en stor gruppe. Mange av disse sakene gjelder bruk av tvang, og retten har en ”ambulerende” dommer som reiser rundt på institusjonene og undersøker slike saker ”umiddelbart” (faste dager på diverse steder). I diversegruppen er ”foreldre-barn-saker” en stor gruppe.

²³ Et forvaltningsorgan har ansvaret for et politikkområde og skal gjennomføre den i alle saker, slik organet mener at politikken og regelverket må forstås. Lederen av Länsretten i Stockholm uttrykte det slik: ”Man kan forlange at et forvaltningsorgan er objektiv og upartisk i sin saksbehandling – men nøytrale med hensyn til saksutfallet er de ikke”.

²⁴ Men her vil det likevel bli et paradoks med hensyn til den såkalte ”nøytraliteten”. Også forvaltningsdomstolen må ta lovens motiver og politikken som utgangspunkt ved vurderingen av en konkret sak. Nøytraliteten vil derfor primært gi en avvikende vurdering i forhold til forvaltningen med hensynt til omstendigheter ved vedtaket som forholdsmessighet og lignende – at myndigheten i for stor grad lar målet berette midlet i enkeltsaker.

²⁵ Förvaltningsprocesslagen m.m., en kommentar, Bertil Wennergren, 4. opplag, 2001.

²⁶ Også etter norsk rett finnes det saksområder der partene ikke har fri rådighet, med den konsekvens at domstolen selv får ansvaret for sakens opplysning, jf. tvistemålslovens § 86, 2. ledd annet punktum.

²⁷ Selv om vurderingen av saksbehandlingen og rettsanvendelsen svært ofte også gjør det mulig for domstolene å ta stilling til rimeligheten av et vedtak.

Kostnader – saksbehandlingstid

Länsrätternes budsjett er på ca. 518 millioner SEK, Kammarrätten 256 millioner SEK og Regeringsrätten 77 millioner SEK. Snittkostnadene pr. sak utgjør ca. 5 800 SEK i Länsrätten, og 6 500 SEK i Kammarrätten og i Regeringsrätten. Saksbehandlingstiden er fra ca. tre måneder og nedover. Mange saker er hastesaker, tvangsinngrep og lignende og håndteres i løpet av én til to dager.

5 Vurderinger

Våre vurderinger tar utgangspunkt i hvorvidt organiseringen av ulike overprøvingsordninger bidrar til å styrke eller svekke klageinstansens evne til å ivareta rettsikkerhet, det vil si klageinstansens evne til å treffe en rettsriktig beslutning på grunnlag av en selvstendig, ny vurdering av saken.

Vi vurderer relasjonen mellom førsteinstansen og klageinstansen og klageinstansens egnethet til å behandle klagesaker med utgangspunkt i:

- hovedmodellen (det vil si klage til overordnet forvaltningsorgan)
- nemdsmodellene (det vil si de særskilt opprettede klagenemndene)

Innledningsvis kommenterer vi forvaltningens generelle fokus på klagesaksbehandling som oppgave, samt forholdet mellom domstoler og forvaltning.

5.1 Forvaltningens fokus på klagesaksbehandling

Organisering av klagesaksbehandling er viet liten oppmerksomhet som selvstendig virkemiddel for å ivareta rettssikkerhet. Ett av de få unntakene er velferdsrettens område; helse, trygd og sosial. I forbindelse med trygderettens trettifemårsjubileum, var ett av temaene for jubileumskonferansen behovet for en egen forvaltningsdomstol på velferdsrettens område. De øvrige forvaltningsområdene eller sektorene har i liten grad sett helhetlig på sin sektor, men har forholdt seg til organisering av enkeltvis saksområder eller et enkelt lovområde, uten å se dette i sammenheng med resten av sektoren eller andre beslektede områder.

Organiseringens betydning for klagesaksbehandling er lite fokusert sammenlignet med andre oppgaver. Satt på spissen kan det virke som om klagesaksbehandling oppfattes som et byråkratisk pliktløp.

I den grad klagesaker har vært på dagsordenen, har det vært flytting av oppgaven fra departement til direktorat eller til en nyopprettet nemnd som har vært temaet. Det dominerende fokuset knyttet til selve saksbehandlingen, har vært saksbehandlingstid og at denne bør bli kortere. Det er viktig at saksbehandlingstiden vies oppmerksomhet, men saksbehandlingstiden bør ikke løsrives fra de øvrige formål med overprøving av forvaltningens avgjørelser.

I vår rettstradisjon argumenteres det sterkt for alminnelige domstoler fremfor særdomstoler. Dette bygger på en forutsetning om at bredde og allsidighet er det beste grunnlaget for å vurdere og avgjøre rettslige spørsmål. På denne bakgrunnen er det betenkelig at forvaltningens organisering av klagesaker går i helt motsatt retning. Sumvirkningene av organisasjonsutviklingen på dette området er en tilfeldig og oppsplittet organisering uten prinsipielle føringer.

Bruken av den informasjonen klagesaksavgjørelser representerer, kan systematiseres og benyttes langt bedre enn i dag. Den tilbakemeldingen som borgerne gir i form av klager, behandles i liten grad som grunnlag for videreutvikling av forvaltningens organisering og løsning av sine oppgaver. Det er tilfeldig hvilke krav departementene stiller til rapportering og informasjon om klagesaker. For eksempel finnes det saksområder der man ikke utarbeider oversikter over antall klagesaker. I noen tilfeller har departementet oversikt over antall saker og over hvilket utfall behandlingen av dem har fått, men det synes å være få som har god oversikt over hvilke forhold ved avgjørelsene som påklages, og over hvilke forhold ved førsteinstansavgjørelsene som fører til et endret resultat for klageren. Det føres også i liten grad presedensregistre for klagesaker i forvaltningen. Slike registre er ofte knyttet til ”ildsjelers” initiativ og ordenssans, og i mindre grad til forventinger fra overordnet myndighet eller departement.

En mer ensartet rapportering vil gi nyttig statistikk over klagesakene og kan belyse flere interessante problemstillinger. For eksempel, i hvilken grad førsteinstansen omgjør flere vedtak som følge av klager når en nemnd overprøver avgjørelsen, enn når det er ordinær overprøving av overordnet instans. Hvis dette stemmer, kan det tale for at særordningene har en skjerpene funksjon på forvaltningen. Likeledes ville det være interessant å undersøke om antallet klager er lavere der man har en nemndkonstruksjon, enn der man har ordinær organisering. Slike data gjør det mulig å vurdere hvorvidt en mer ”uavhengig” klageinstans fungerer skjerpene i forhold til kvaliteten på det første vedtaket som fattes.

5.2 Domstolsbehandling og forvaltningens klagesaksbehandling

I Norge er domstolenes mulighet for å overprøve forvaltningens avgjørelser i praksis svært begrenset. De aller fleste forvaltningsklagene blir avgjort innenfor forvaltningen. Det kommer høyst et par hundre forvaltningssaker for domstolene pr. år²⁸. Vi har ingen sikker kunnskap om hvorfor ikke flere saker blir behandlet av domstolene.²⁹ Minst fire forklaringer er aktuelle: Den ene er at borgerne gjennomgående har tillit til at de avgjørelsene forvaltningen treffer, er korrekte. Den andre er at økonomiske og andre terskler er for høye til at saker legges frem for disse. Den tredje er at domstolsbehandling som regel tar lang tid og derfor er lite egnet i saker der det er viktig å få truffet avgjørelser raskt. Den fjerde er at borgeren føler at hun eller han ikke har noen sjanse til å vinne frem mot overmakten og resignerer derfor.

²⁸ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, forvaltningsrett 6. utgave.

²⁹ Det føres pr. i dag ikke statistikk over hvor mange og hvilke typer forvaltningssaker som faktisk behandles av domstolene. Verken Justisdepartementet, Domstolsadministrasjonen eller Regjeringsadvokaten har utarbeidet statistisk materiale over forvaltningsvedtak som behandles av domstolene. Det foreligger heller ikke nærmere undersøkelser om hvorfor ikke flere av klagene på forvaltningens avgjørelser blir overprøvd av domstolene.

Det kan med andre ord tenkes at vår tilrettelegging for domstolsprøving utgjør et hinder for ekstern overprøving av forvaltningsvedtak. Et slikt inntrykk blir styrket av de vurderingene som er gjort i forbindelse med opprettelsen av enkelte klagenemnder som behandler saker av inngripende karakter for borgerne. Utredningsinstansen har i disse tilfellene hevdet at saksområdet er velegnet for domstolsbehandling, men konkluderer likevel med at sakene bør behandles av en nemnd innenfor forvaltningen og ikke av domstolene. Begrunnelsen for denne konklusjonen er at domstolsapparatet ikke har kapasitet til å behandle sakene tilstrekkelig raskt og/eller at det ikke er ønskelig å belaste domstolsapparatet ytterligere.

Etter Statskonsults vurdering er det grunn til å reise spørsmål om terskelen for domstolsprøving av forvaltningsvedtak er for høy og om omfanget av domstolsprøving som følge av dette er så begrenset, at det kommer i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, artikkel 6, som gir borgerne rett til å få overprøvd saker i uavhengige domstoler.

Uavhengig av om det foreligger noen konflikt i forhold til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, er forvaltningens egen klagesaksbehandling borgernes ”eneste” rettssikkerhetsgaranti for de aller fleste avgjørelser. Dette er en sterk oppfordring til forvaltningen om å ta sitt ansvar som rettssikkerhetsinstans alvorlig. Funksjonen som rettssikkerhetsinstans bør være det avgjørende temaet for diskusjoner om hvor og hvordan klagesaksfunksjonen best kan ivaretas og organiseres. Når man vurderer hvor klagesaker bør behandles, er avgjørende momenter for beslutningen, dels behov for å finne praktiske løsninger på interne problemer i forvaltningen og dels ønsket om ikke å belaste domstolene, heller ikke med saker som etter sin art burde ha vært behandlet der.

Denne utviklingen kan tyde på at den kontrollerende funksjon som domstolene skal ha overfor forvaltningen av hensyn til borgernes rettssikkerhet, trolig er svekket for store deler av forvaltningsrettens område. Vi mener at domstolene må sikres kapasitet til å avgjøre de sakene som naturlig bør ligge inn under deres myndighet. Domstolene bør også sikres en tilstrekkelig tilgang på prinsipielle forvaltningsavgjørelser av hensyn til både enkeltindividet og rettsutviklingen i forvaltningen. Vi antar at aktive domstoler og deres rettskapende funksjon på dette rettsområdet også vil skjerpe forvaltningens krav til sin egen rettsanvendelse.

5.3 Hovedmodellen

Som vi har sett, behandler departementene kun åtte prosent av klagesakene. Fordelingen av klagesaker mellom forvaltningens ulike nivåer har endret seg totalt i løpet av de siste tiårene. Denne endringen har ikke vært ledsaget av prinsipielle vurderinger av hva slags type saker som bør behandles hvor. Ofte synes tilfeldige hensyn å ha vært avgjørende.

At departementene i stor grad har flyttet ansvaret for klagesaksbehandlingen til direktoratene, betyr at hovedmodellen i det alt vesentlige fungerer slik at et lokalt eller regionalt statsorgan er førsteinstans og det overordnede direktoratet

er klageinstans. Ut fra vår hierarkiske forvaltningsstruktur, behandles altså klager på et lavere nivå enn tidligere, slik det var ved forvaltningslovens tilblivelse. Dette er kun et problem hvis en slik endring har betydning for kvaliteten på overprøvingen. Vi mener at den nåværende organiseringen gir grunnlag for en del kritiske synspunkter på forholdet mellom første- og anneninstansen, som kan ha følger for kvaliteten på klagesaksavgjørelsene.

Et direktorat og dets ytre ledd er deler av den samme etaten. Statsetatene er kjennetegnet av en til dels utpreget fagspesialisering innenfor et avgrenset område. En begrenset og spesialisert fagorientering kan føre til en form for ”gruppetenkning” blant etatens ansatte. Ved behandling av klagesaker kan dette føre til at det legges særlig vekt på et etatsinternt perspektiv til fortregning for generelle forvaltningsrettslige normer. Dette kan begrense klageinstansens evne til å foreta en reell overprøving av førsteinstansens vedtak slik forvaltningsloven forutsetter. Faren for ”gruppetenkning” er trolig mindre når det er en større distanse mellom organene når klagen går til et departement som også har et videre saksområde og bredere perspektiver, enn de spesialiserte statsetatene.

I en del etater er det uklare over- og underordningsforhold, for eksempel mellom et sentralt direktorat og de regionale kontorene. For enkelte sakstyper betraktes regionkontorene som en del av direktoratet, og for andre sakstyper er de underlagt direktoratet. Dette kan ytterligere svekke klageinstansens evne til å foreta en ny vurdering av førsteinstansens vedtak.

En statsetat ivaretar funksjoner som kan stå i et spenningsfylt forhold til klagebehandling. Ikke minst skal etatene være proaktive innenfor sine fagområder. Dette kan begrense deres evne til å behandle klagesaker med den nøytraliteten og objektiviteten som hensynet til en rettssikker forvaltningsprosess tilsier.

Mange av statsetatenes lokalkontorer er små, i en del tilfelle *for* små til at de kan ha den nødvendige ekspertisen til å behandle vanskelige enkeltvedtak på en god nok måte. Dette kan føre til at det overordnede direktoratet gir råd og veiledning, også ved forberedelsen av den enkelte saken. Dermed oppstår det tvil om direktoratets uhildethet i en eventuell klageomgang.

I en del tilfeller beholder departementene den formelle myndigheten til å behandle klagesaker, men mangler selv den faglige kyndigheten til å overprøve saken i sin fulle bredde. Dermed blir kvaliteten og omfanget av den nye prøvingen svekket i forhold til det som er forutsatt i forvaltningslovens § 34. Fortsatt vil prøvingen imidlertid normalt kunne gå dypere enn ved domstolsprøving.

5.4 Nemndsmodellene

Innledningsvis er det grunn til å fremheve at vurderinger av prinsipielle spørsmål utelukkende er skjedd i tilknytning til opprettelsen av hver enkelt nemnd. Dette kan ha ført til at utredningen av de enkelte nemndsordningene

ikke har blitt så grundig og allsidig som man kunne vente. Det er særlig en fare for at beslutningstakerne ikke har foretatt en tilstrekkelig balansert avveining av spesielle hensyn innenfor nemndas avgrensede saksområde i forhold til generelle forvaltningsrettslige regler og prinsipper. Enkelte av Statskonsults informanter tilkjenner at de under arbeidet med å forberede nemndsordninger har savnet prinsipielle veiledninger å støtte seg til.

Når det gjelder de etablerte nemndsordningene, finner vi grunn til å påpeke følgende:

Organiseringen av sekretariatsfunksjonen synes ikke alltid å vareta hensynet til uavhengighet fra det øvrige forvaltningsapparatet i tilstrekkelig grad. I mange tilfeller – også når behovet for uavhengighet er hovedgrunnen til å opprette en nemnd – er det førsteinstansen som forbereder klagebehandlingen i nemnda. Det er grunn til å spørre om dette gir den tilsiktede distanse mellom førsteinstansen og klageinstansen som er nødvendig for at klageinstansen skal kunne foreta en objektiv og nøytral vurdering av førsteinstansens avgjørelse. Det avgjørende ”uavhengighetselementet” synes å være prinsippet om en kollegial beslutningsform, der dette kollegiet består av medlemmer som ikke har sitt virke i forvaltningen. Uten nærmere undersøkelser er vi i tvil om et kollegium i seg selv er tilstrekkelig til å sikre den tilsiktede uavhengigheten.

Begrunnelsen for å opprette en nemnd er i mange tilfeller ønsket om å få domstolslignende saksbehandling. Prosessen frem til selve nemndsbehandlingen er i de fleste nemndene likevel tilnærmet identisk med forvaltningens egen saksbehandling i klagesaker. Førsteinstansen vurderer klagen og med mindre den omgjør sitt vedtak, forbereder den saken for klageorganet. Selve avgjørelsen treffes imidlertid i et kollegialt organ som har trekk til felles med et dommerkollegium. Men partsforholdene og saksbehandlingsprinsippene som er noen av hovedforskjellene mellom domstolsbehandling og forvaltningsbehandling, er som i forvaltningen for øvrig. At det ikke er mulig å praktisere det kontradiktoriske prinsippet fullt ut, ved at forvaltningen ikke anses som part, eller motpart i forhold til den som påklager et vedtak, gjelder altså også for nemndene. Spørsmålet er da hvor vesentlig prosessen frem til selve nemndsbehandlingen er, og hvor viktig den forberedende saksbehandlingen og presentasjon av saken er for utfallet av klagesaksbehandlingen.

Det er grunn til å spørre om en slik mellomløsning som kombinerer forvaltningens saksforberedelse og en kollegial beslutningsprosess egentlig gir bedre kvalitet enn forvaltningens ordinære behandling. For flertallet av nemndene er det sekretariatene som utformer forslag til vedtak. Når det er førsteinstansen som er sekretariat og dette ikke har funnet grunnlag for å omgjøre sitt eget vedtak, er det grunn til å spørre om hvor egnet sekretariatet er til å overprøve et resultat som det selv har kommet frem til to ganger tidligere. At forberedelsen av saken skjer i det samme organet som har fattet det påklagede vedtaket, gjør det lite naturlig å oppfatte nemndsordningene som mer domstolslignende enn forvaltningen.

Funksjonen som nemndsmedlem er for de aller fleste et biarbeid. Dette kan ha betydning for styrkeforholdet mellom nemnd og sekretariat. At kollegiet bare

trer sammen et fåtall ganger i året kan særlig i kompliserte saker gjøre det vanskelig for medlemmene å foreta en selvstendig og kritisk vurdering av sekretariatets forslag til vedtak. Det gir videre grunn til å spørre om saksbehandlingen i praksis vil tilfredsstille de kvalitetskravene som er fastsatt i lovgivningen.

Nemndene er svært spesialiserte. De er som regel opprettet for kun å behandle klager innenfor *ett* lovområde. Dette vil kunne gi mulige skjevvrurderinger og en utilsiktet og uønsket variasjon i rettspraksis på tvers av lovområder.

Oppsplittingen i mange nemnder innebærer en lite effektiv utnyttelse av knappe ressurser. Nemndene vil ofte konkurrere med hverandre og med domstolene om dyktige jurister, blant annet om dommernes arbeidstid.

6 Statskonsults anbefaling

På bakgrunn av våre undersøkelser og funn, anbefaler vi at forvaltningens klagesaksfunksjon settes på den politiske dagsorden og gjennomgås i et helhetlig perspektiv. Forvaltningen tar mål av seg til å sette brukerne i fokus. Da bør også den rettssikkerhetsgarantien som klagesaksbehandlingen representerer, gjennomgås og vurderes i et brukerperspektiv og ikke hovedsakelig ut fra forvaltningens behov eller domstolenes kapasitet.

Det bør nedsettes et utvalg som gjennomgår både de rettslige og organisatoriske forholdene ved klagesaksinstituttet. Forvaltningslov og særlovgivning bør vurderes og revideres både med tanke på klagesaksfunksjonen og nyere organisering, også i forbindelse med etableringen av endrede tilknytningsformer og oppgavefordeling.

De ulike klageordningene må ses i sammenheng ved å samle beslektede saksområder i større enheter, fremfor den spredningen vi har i dag. Dette vil gi større sakstilfang og et bredere grunnlag for en mer enhetlig rettsanvendelse.

Det kan tenkes flere alternativer:

- Økningen av klagesaker som følge av utvidet klageadgang for flere saksområder, kan tilsi at behandlingen differensieres ut fra sitt innhold og betydning for så vel borger som forvaltning. Ut fra en slik inndeling kan det etableres en forenklet behandling av enkle saker, mens det kan innføres en grundigere saksbehandling for prinsipielle saker, eventuelt også med en utvidet adgang til domstolsbehandling der omkostningene dekkes av det offentlige.
- Klagesaker innenfor det ordinære sentrale hierarkiet i forvaltningen bør beholdes hvis temaer og ansvar for områdene tilsier en slik plassering. Klagesakene må ses i sammenheng med utvikling av regelverket slik at brukernes tilbakemeldinger via klagen benyttes på en konstruktiv måte. Derfor må det etableres enhetlige rapporteringsrutiner om klagesakenes innhold og utfall.
- En rekke av de nemndsordningene vi har, er etablert som lokale statlige ordninger, for eksempel fylkesnemndene for sosiale saker og kontrollkommisjonene for psykiatriske sykehus. Disse kan sammen med andre lokale ordninger også organiseres regionsvis, med en felles enhet bestående av juridisk ekspertise som tilføres den spesifikke sakkyndigheten tilpasset de ulike fagområder. Tilsvarende kan sentrale nemnder også samles i større enheter enn det er i dag.
- En annen mulighet for de mange lokale nemndsordningene, er å legge klagefunksjonen til eksisterende regionale organer, som både har erfaring og bredde i forhold til klagesaksbehandling og derved har gode forutsetninger for å ivareta oppgaven. Et slikt regionalt organ kan for eksempel være Fylkesmannsembetene.

-
- Større nemndsordninger ved siden av den ordinære forvaltningsorganisasjonen kan få en del felles trekk med en forvaltningsdomstol. Statskonsult mener også at alternativet med forvaltningsdomstoler bør utredes.

Litteraturliste

Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 6. utgave

Arvid Frihagen, forvaltningsrett, *Forvaltning og kompetanse*, 3. utgave 1991

Tormod A. Sletten, *Domstollignende forvaltningsorganer*, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 3/1990

Bent Christensen, *Forvaltningsrett, prøvelse*, 2. utgave 1994

Jens Gade, Jørgen Alhæk Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker Madsen & Karsten Revsbech, *Forvaltningsret, Almindelige emner*, 3. utgave 1997

Bertil Wennergren, *Förvaltningsprocesslagen m.m., en kommentar*, 4. opplag, 2001.

Offentlige dokumenter

Innstilling fra Forvaltningskomiteen, 1958

NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune

NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet

Ot. prp. nr. 42, 1991–1992

Offentlige utredninger i forbindelse med opprettelse av nemnder innenfor de enkelte lovområder.

Vedlegg

1 Organisering av klagenemnder

1.1 Sammensetningen av klagenemndene

Profesjonskrav

Når det stilles profesjonskrav til lederen, er det nesten alltid et krav om juridisk embetseksamen. Som regel skjer dette i form av et krav om at lederen skal ha dommerkompetanse, med henvisning til domstolloven.

Domstollovens §§ 53–54 stiller opp enkelte krav som dommere må oppfylle, og som ikke er gjenstand for skjønn fra utnevnesmyndighetens side. Det stilles blant annet krav om norsk statsborgerskap og en viss minstealder; 25 år for ordinære dommere og 30 år for høyesterettsdommere, førstelagmenn og lagmenn. For sistnevnte grupper er det også et krav om embetseksamen med beste karakter. Videre må dommerne være “vederheftige”, det vil si at de ikke skal være insolvent eller ha en privatøkonomi som er så problematisk at det er nærliggende fare for at insolvens kan inntre.

Det er ganske vanlig at det stilles krav om juridikum til lederen av en klagenemnd. Dette skjer i litt under halvparten av klagenemndene, jf. tabellen nedenfor. Her må man imidlertid være oppmerksom på at det er antall lokale klagenemndsordninger som er telt opp, og ikke hver enkelt lokale klagenemnd. Det reelle antallet lokale klagenemnder er med andre ord mye høyere, og er også det reelle antallet nemnder med krav om juridikum. Særlig de lokale klagenemndene under styrene til universitetene og høyskolene og de lokale kontrollkommisjonene (psykisk helsevern), bidrar til at en stor del av det arbeidet som skjer i klagenemnder i Norge, skjer under ledelse av en jurist.

Tabell 1: Antall sentrale og lokale klagenemnder der det henholdsvis stilles eller ikke stilles krav om juridikum til lederen

Krav om juridikum	18	4	22
Ikke krav om juridikum	22	2	24
Sum	40	6	46

I tabellen er klagenemnder med liten aktivitet og nemnder der det mangler informasjon om, holdt utenfor.

Av de 22 nemndene der det var krav til lederen om juridikum, var det i seks tilfeller ikke et krav i lov-/regelverket, men fast praksis å oppnevne jurist.

Tilsvarende krav som stilles til lederen (eller for så vidt til et hvilket som helst medlem av en klagenemnd), stilles alltid også til vedkommendes personlige vara.

I tillegg til profesjonskrav til ledervervet forekommer det at det stilles krav om juridisk embetseksamen også for andre medlemmer av en klagenemnd. Utover dette er det sjelden at det stilles eksplisitte profesjonskrav, bortsett fra at det i noen nemnder under Helsedepartementet stilles krav om medisinske profesjonsutdanninger.

Imidlertid kan man si at et krav om faglighet/sakkyndighet kan komme nært opp til et profesjonskrav. Men det er ofte en viktig forskjell mellom det profesjonskravet som stilles til lederen som jurist og det faglige kravet som stilles til et vanlig medlem, nemlig at profesjonskravet er koblet til en *nøytral* lederrolle, mens medlemmene som det stilles faglige krav til, ofte er utpekt av ulike interesseorganisasjoner (se nedenfor).

Interesserepresentasjon og klientrepresentasjon

Mens det nesten uten unntak er departementet som oppnevner lederne i klagenemndene, er det ofte interesseorganisasjoner og lignende som utpeker enkelte av de menige medlemmene i en nemnd. Vi har kalt dette interesserepresentasjon. Dersom det er to interesserepresentanter, vil disse representere interesser som kan stå i motsetning til hverandre, for eksempel partene i arbeidslivet. Dersom det er én interesserepresentant, vil dette kunne være en representant for gruppen av personer som mottar en ytelse fra det offentlige og kan benevnes klient-/forbrukerrepresentant (jf. modell D – ”Klagenemnd med klientrepresentasjon” vist i kapittel 2.1 i dette vedlegget).

Vi ser flere eksempler på at interesserepresentasjonen kombineres med krav om faglighet/sakkyndighet. Dette skjer ved at det forutsettes lagt faglige kvalifikasjoner til grunn for det personvalget som interesseorganisasjonen gjør. Det er med andre ord ofte en *kombinasjon* av fag- og interesserepresentasjon hos det enkelte medlemmet. Hvorvidt dette kan være en uheldig kombinasjon skal ikke kommenteres her (svaret på spørsmålet avhenger vel av hva som er hensikten med den enkelte nemndsløsningen). For ordens skyld nevnes at bestemmelser om habilitet uansett vil gjelde.

Faglighet

Nemndene har for en stor del medlemmer som dekker opp behov for faglig innsikt, som er sakkyndige innenfor vedkommende felt og innehar ekspertise/spisskompetanse eller lignende.

Vurderingen av fagligheten gjøres av oppnevningsmyndigheten eller av den organisasjonen som utpeker en person (som oppnevningsmyndigheten skal oppnevne) til medlem av nemnda.

Det forekommer at nemnda i sin helhet består av fagpersoner, men vanligvis vil det faglige innslaget utgjøre kun en del av medlemmene i nemnda. Ofte vil den ekspertisen som staten trekker inn i en klagenemnd være ekspertise som det ikke er mulig eller hensiktsmessig for staten å rekruttere inn i det ordinære forvaltningsapparatet.

Noen av klagenemndene har klagenemndfunksjonen kun som én av flere funksjoner. Klagenemndfunksjonen kan for eksempel inngå i et generelt formål å være et faglig ekspertorgan som departementet kan støtte seg til i flere sammenhenger.

Legmannsinnslag ("alminnelige" medlemmer)

Legmannsinnslaget i statlige norske klagenemnder kan ikke sies å være stort hvis man ser på de rene eller eksplisitte innslagene av legmenn. Slike legmenn kan være trukket ved loddtrekning fra et utvalg av aktuelle personer, og det vil således kunne gå lang tid mellom hver gang en legmann blir innkalt til møte. Disse legmennene er med andre ord ikke faste medlemmer. Når det gjelder fylkesnemnda for sosiale saker, hentes "det alminnelige utvalget" fra domstolsutvalget i den enkelte kommunen. Medlemmene i domstolsutvalget er foreslått av de politiske partiene. Innslaget av legmenn blir med andre ord i realiteten en form for *politisk* representasjon, selv om det ikke er noe krav om medlemskap i et politisk parti.

Det klassiske eksempelet på legmenn i norske klagenemnder finner man innenfor ligningsområdet. Også her skjer det en politisk representasjon, men medlemskapet i nemnda er fast.

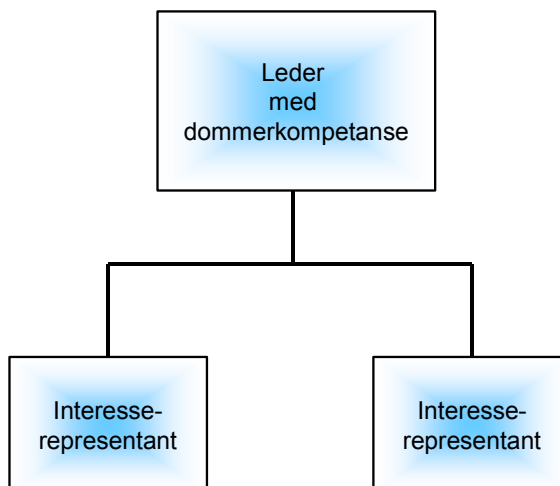
Nemndssystemet på ligningsområdet har imidlertid generelt utviklet seg fra prinsippet om at man skal vurderes av sine "likemenn", til å bli fagorgan der medlemmenes kvalifikasjoner står i fokus.

I nemnder der det for ett eller flere av medlemmene ikke fremkommer noen bestemte krav til profesjon, interesserepresentasjon eller faglighet, er det uklart for oss hvilke kriterier som legges til grunn. Vi antar at oppnevningsmyndigheten da legger et slags faglig kriterium til grunn, muligens kombinert med personlig egnethet.

2 Organisasjonsmodellene for klagenemnder

2.1 Nemnder med *tre medlemmer*:

A. ”Klagenemnd med interesserepresentasjon”

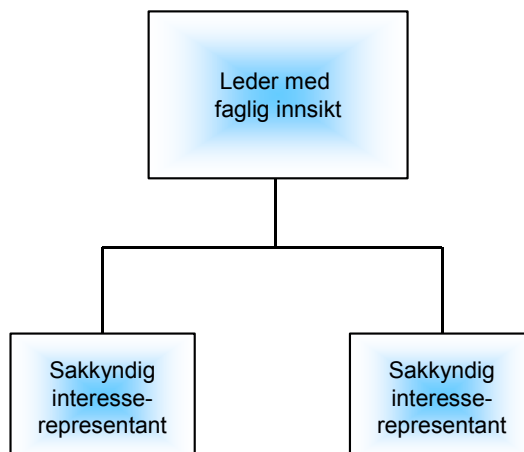


I denne modellen er det en jurist som sitter som leder for nemnda mens de to interesserepresentantene, som representerer interesser som kan stå i motsetning til hverandre, er vanlige medlemmer.

Et eksempel på en slik nemnd er Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret, der de menige og befalet har hvert sitt vanlige medlem.

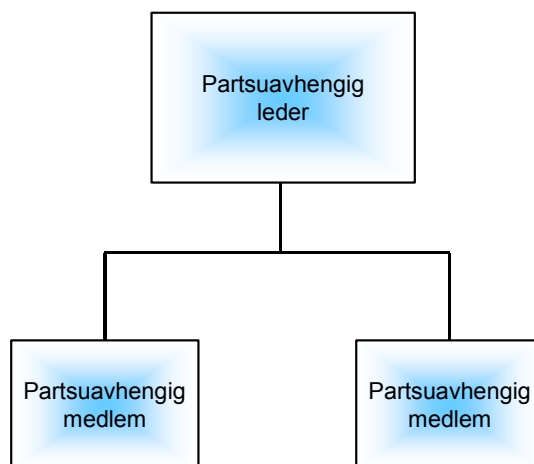
Klagenemnda i henhold til midlertidig lov om begrenset innsyn, kan ses på som en avart av denne modellen. Også her skal lederen (og dennes vara) ha dommerkompetanse. De to andre medlemmene er for så vidt ikke interesserepresentanter, men ”det legges til grunn” at minst ett av medlemmene har tilknytning til venstresiden i norsk politikk, med andre ord at det er minst ett medlem som representerer en slags interesse eller part i saken.

B. ”Klagenemnd med sakkyndig interesserepresentasjon”



I denne modellen er det faglige krav til samtlige medlemmer, mens lederen skal være uavhengig av partsinteressene. Et eksempel på dette er det særskilte utvalget opprettet av Konkurransetilsynet vedrørende husleieregulering. Det er ingen profesjonskrav til formannen, men vedkommende bør ha ”autoritet i befarings situasjonen”. De to andre medlemmene er oppnevnt etter forslag fra henholdsvis leietaker- og utleierorganisasjonene.

C. ”Klagenemnd med partsuavhengighet”



I denne modellen er uavhengigheten av partene vektlagt, samtidig som det er et visst profesjonskrav/innslag av faglighet.

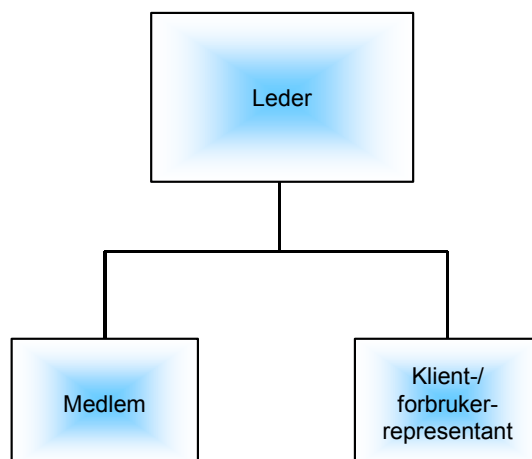
Erstatningsnemnda for voldsofre kan tjene som eksempel her. Lederen og varalederen skal ha juridisk embetseksamen. Ett medlem (advokat) foreslås av Advokatforeningen. Ett medlem har sosialfaglig bakgrunn. Habilitet og uavhengighet av partene vektlegges (sammensetningen er kort drøftet i kapittel 5.11 i Ot. prp. nr. 4 (2000–2001)).

I Klagenemnda for ansvarsrett (plan- og bygningsloven) skal leder være jurist og i praksis har de øvrige hatt fagerfaring på området.

I Klagenemnda for registrering (ved valg) er det ingen nærmere krav til kvalifikasjoner, men praksis er at det utelukkende er dommere som er medlemmer.

Klagenemnda for eierskap i media har ingen bestemt profesjons- eller interesse-representasjon.

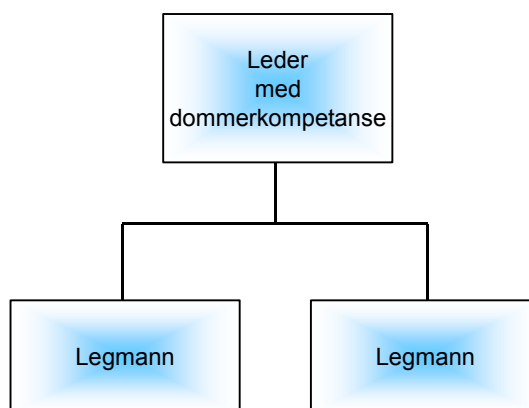
D. ”Klagenemnd med klientrepresentasjon”



Et eksempel her kan Husbankens klagenemnd være. Det er her ikke oppsatt noen formelle krav med hensyn til sammensetningen, men praksis viser at politikk, jus og forbruksinteresser er representert med hvert sitt medlem.

Et annet eksempel er Lånekassens klagenemnd. Her er det ene vanlige medlemmet utpekt av student-/elevorganisasjonene.

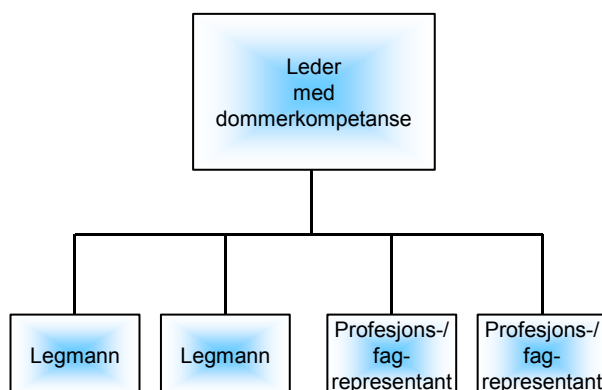
E. ”Klagenemnd med legmenn”



Utlendingsnemnda, når den settes som full nemnd, har en slik sammensetning.

2.2 Klagenemnder med fem eller sju medlemmer

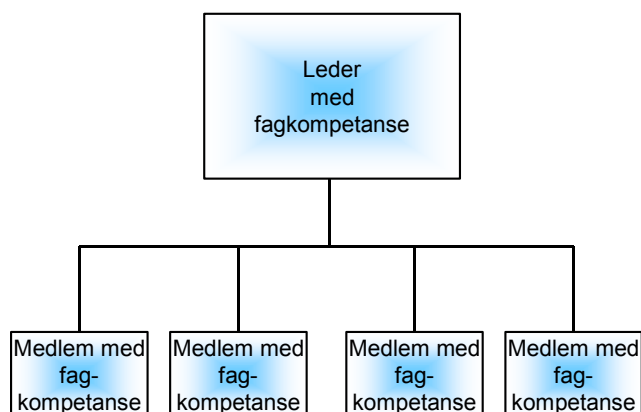
F. ”Klagenemnd med legfolk og fagfolk”



Fylkesnemnda for sosiale saker er et eksempel på en slik konstruksjon.

I forhold til dette er det i Helsepersonellnemnda med sju faste medlemmer foretatt en økning både av antall jurister og antall med faglig bakgrunn til tre, mens antall legmenn er redusert til én. Av juristene skal lederen ha dommerkompetanse.

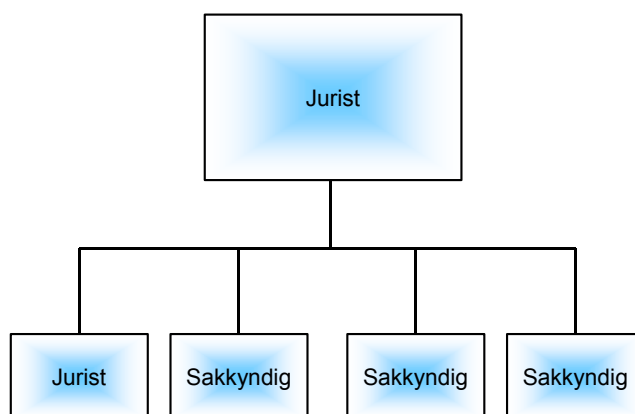
G. ”Klagenemnd med fagfolk”



I Statens teleforvaltningsråd er samtlige medlemmer sakkyndige.

Et annet eksempel på klagenemnd med fagfolk er Klagenemnda for innkjøp av litteratur, men her kan noen av medlemmene sies å være interesserepresentanter (Oppnevnes av Norsk kulturråd). Medlemmene utpekes av Den norske forleggerforening, Det norske forleggersambandet, Den norske forfatterforening, Norsk kritikerlag og Nasjonalt fagråd (universitetene).

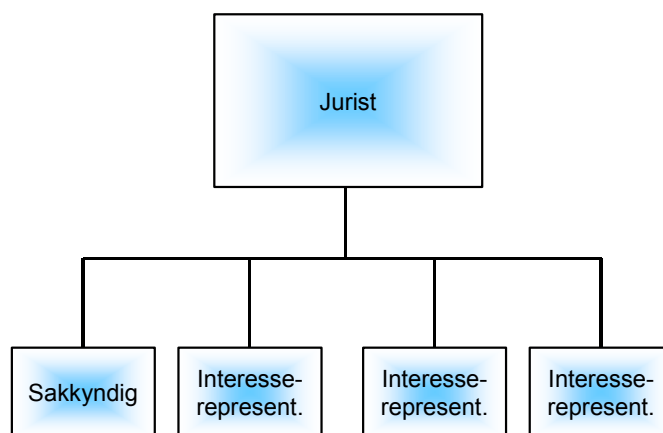
H. "Klagenemnd med jurist(er) og fagfolk"



I Patenstyrets 2. avdeling oppnevner hver av partene en sakkyndig.

En variant av denne modellen er Klagenemnda for mesterbrevordningen. Lederen er jurist (lagdommer), mens de andre fire kan ses på som "sakkyndig interesserepresentasjon". De oppnevnes av departementet etter forslag fra Norges Håndverkerforbund, LO, Rådet for fagopplæring i arbeidslivet og NHO.

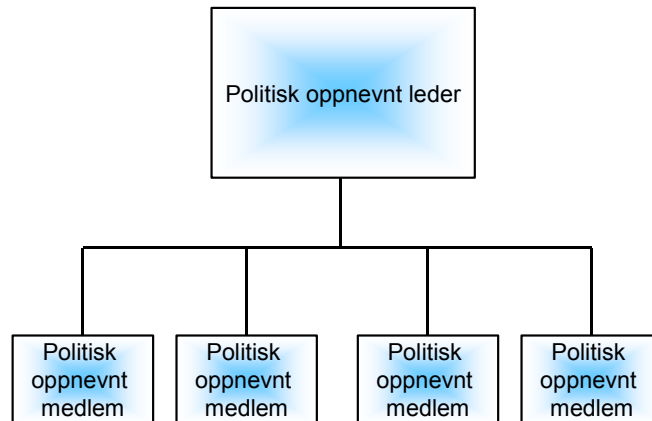
I. "Klagenemnd med sakkyndig og interesserepresentanter"



I Merverdiavgiftsnemnda skal formannen (og varaformann) fylle vilkårene for herreds-/byrettsdommer. Så langt er disse også praktiserende dommere. Av de øvrige medlemmene er det normalt én statsautorisert revisor. Utover dette, utpekes de andre medlemmene på bakgrunn av forslag fra ulike næringsorganisasjoner.

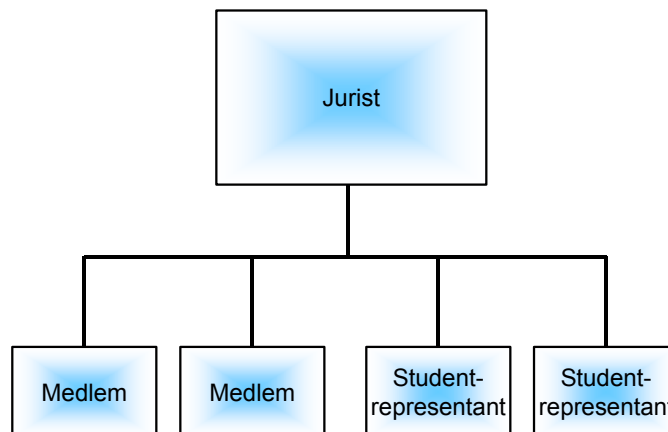
Et annet eksempel som ligner, er Klagenemnda for behandling i utlandet. Nemnda er tverrfaglig sammensatt, inkludert medisinsk og juridisk kompetanse. Lederen og dennes vara skal være jurist, og bør ha dommererfaring. Fylkeskommunens interesser og brukermedvirkning (ved pasientorganisasjoner eller pasientombudsordningen) bør være representert.

J. ”Klagenemnd med politisk oppnevning”



I Riksskattenemnda er det politisk representasjon.

K. ”Klagenemnd med interesserepresentasjon” (jf. D)



Eksempel: Styrets klagenemnd (universitets- og høyskoleleoven), som har fem medlemmer, hvorav to studentrepresentanter. Det skal etter loven være minst to medlemmer av hvert kjønn. Lederen (og vara) skal fylle lovbestemte krav til dommere. Lederen er ekstern.

En nemndskonstruksjon som ligner på denne med hensyn til sammensetning er Klagenemnda for likestilling. Her er det sju medlemmer, hvorav to fra organisasjonene i arbeidslivet.



1 Organisering m.m. av forvaltningsdomstolene i Sverige

1.1 Forvaltningsdomstolenes kompetanse og grunnprinsipper³⁰

Klagesakene gjelder primært bare vedtak som er fattet av statlige myndigheter, hva enten disse er sentrale eller lokale/regionale. Men også noen kommunale avgjørelser kan påklages, i hovedsak der hvor kommunen fatter vedtak etter delegert statlig myndighet. Det samme kan gjelde private organer. I saksgangen frem til forvaltningsdomstolene, kan klagesakene ha passert mer enn én underinstans.

Hvis det er angitt at et vedtak kan påklages til forvaltningsdomstolen skal det skje til en länsrätt. Jurisdiksjonen er tillagt den länsrätten i det distriktet hvor vedtaket opprinnelig ble fattet. Regjeringen kan bestemme at visse saker behandles andre steder.

De sentrale lovene er forvaltningsloven og forvaltningsprosessloven, men i tillegg finnes det en lov om *Almänna förvaltningsdomstolar* samt at det er en rekke andre lover som har betydning for domstolen. Spesiallover inneholder også ofte egne regler, for eksempel når det gjelder byggesaker.

Forvaltningsprosessloven er utformet noe mindre detaljert enn *rettergångsbalken* (som tilsvarer vår tvistemålslov). Rettergångsbalken benyttes likevel til å supplere forvaltningsprosessloven der det passer.

Kravene til saksbehandling er detaljerte, men samtidig fleksible i den forstand at dommer/partner i noen grad kan velge passende fremgangsmåter i enkeltsaker. I mange saker er for eksempel muntlige forhandlinger ikke påbudt. Partene kan imidlertid kreve dette.

Partene forbereder sakene selv i varierende grad og domstolen har en selvstendig utredningsplikt før saken avgjøres i domstolsmøtet. Ved selve møtet vil sakene foredras muntlig av en saksbehandler i domstolen hvis det ikke benyttes muntlige forhandlinger. Det foreligger uansett prosesskrifter som grunnlag for dommerne, og det er regler om gjensidig foreleggelse for begge parter før forhandlingene begynner.

Forvaltningsdomstolenes mandat eller prøvelsesrett er i prinsippet likt det som er formulert i den norske forvaltningslovens § 34, det vil si full overprøvnings-

³⁰ Länsrättene behandler ikke bare klagesaker, men har også en del førsteinstansavgjørelser om bruk av tvang, ransaking etc. Länsrättene fatter således en del prosessledende avgjørelser som i Norge er lagt til de ordinære domstolene.

adgang. For øvrig bygger forvaltningsdomstolen på følgende prinsipper i overprøvelsen av forvaltningsavgjørelser:

- ❑ Juridisk ekspertise
- ❑ Allsidig rettsprøving
- ❑ Upartiskhet
- ❑ Nøytralitet
- ❑ Uavhengighet av den utøvende makten
- ❑ Kvalifisert prosess

I en forvaltningsdomstol er personalet valgt ut fra sin juridiske kompetanse. Retten henter inn fagkompetanse utenfra og/eller settes sammen med fagpersoner i behandlingen.

I forbindelse med forvaltningsdomstoler understrekes også at behandlingen fullt ut skal ivareta det kontradiktoriske prinsippet ved at klager og førsteinstans har samme status, det vil si som parter, i forhold til den myndigheten som avgjør klagesaken. Som nevnt skiller man mellom upartiskhet og nøytralitet. Vi har foranpekt på at forvaltningsorganet ofte kan ha egne interesser å ivareta i en sak, selv om de skal være upartiske. Men, ved administrativ klagebehandling står også klageinstansen og førsteinstansen i et over- og underordningsforhold. Klageren og førsteinstansen har dermed ikke det samme likeverdige forholdet til klageinstansen.

I en forvaltningsdomstol treffes beslutningen kollektivt. I et forvaltningsorgan ved at en linjeorganisasjon (i praksis én person – statsråden) avgjør saken.

1.1.1 Avgrensinger i sakstyper som behandles for forvaltningsdomstol

Fremdeles behandles enkelte forvaltningsklager ”administrativt”. Dette gjelder særlig for de aller fleste kommunalt fattede vedtakene, samt visse saker der det er behov for særskilt ekspertise, og enkelte saksområder som stiller krav til politiske vurderinger. Regjeringen håndterer for eksempel selv plansaker og saker som er kombinerte plan-/byggesaker. Grunnen er at slike spørsmål anses som politiske.

For områder med behov for særskilt ekspertise er det etablert ”klagenemnder”. Det har ikke vært mulig å bringe antallet nemnder som finnes i Sverige på det rene. Så langt det har vært mulig for oss å bringe på det rene, er organiseringen av klagenemnder basert på en klar avstand mellom førsteinstansen og nemnden. Dette betyr at nemndene har egne sekretariater og ikke slik som hos oss, der sekretariatsfunksjonen for en klagenemnd ofte ligger i førsteinstansen.

I senere år har det vært høy temperatur omkring håndteringen av utlendingsaker, det vil si klager. Sakene har blitt håndtert av ulike organer og har pendlet mellom politiske organer og mer ”nøytrale” og/eller embetsmannssammensatte organer. Sakene er nå lagt til en utlendingsnemnd. En ny utredning anbefaler å legge også disse sakene til forvaltningsdomstolene. Men holdningen blant dem, synes å være at denne sakstypen er uegnet for forvaltningsdomstoler. Begrunnelsen er at disse har store innslag av ”politiske skjønnstemaer” og anses

mindre egnet for en juridisk overprøving. For eksempel spørsmålet om hva som er et unntaksberettigende ”humanitært grunnlag”. Sakene kan ha en sterk politisk slagside, selv om dette ofte underkommuniseres.

Faktum i sakene er ofte tilnærmet håpløst å bringe på det rene på grunn av falske papirer, profesjonelle ”historiekokere” etc. Dessuten endrer ofte søkerens situasjon seg raskt vedrørende helsetilstand, psykisk tilstand og grad av integrasjon etter som tiden går. Av den grunn er også søkerne ofte opptatt av å vinne så mye tid som mulig og gjør saksbehandling innenfor et traust domstols-system veldig tungvindt.

1.2 Tall

Sverige har i dag:

Forvaltningsdomstoler	Andre svenske domstoler	Norske domstoler
22 Länsrätter	Ca. 80 Tingsrätter	92 By-/Herredsretter (skal ned mot 66)
4 Kammarrätter	6 Hovrätter	6 Lagdømmer
Regeringsrätten	Högsta Domstolen	Høyesterett

Länsrättene er organisert i ”Roteler” og avdelinger. Rotel betyr grovt beskrevet egentlig ”den samlingen av saker som er tillagt en rotelleder” (dommer). På rotelnivået er det derfor ingen fagspesialisering, men det kan være faglige spesialiseringer på nivået under dommeren.

Länsrätten kan felle dommer når en juridisk kvalifisert leder (dommer) samt to ”nämndemän” er til stede. I enkle saker kan en dommer avgjøre saken alene.

Kammarrätten er organisert i avdelinger med fem–seks ”ledamöter”. Det kan fattes en avgjørelse med tre juridisk kvalifiserte dommere til stede. Nämndemän deltar dersom det var nämndemän til stede i länsrätten. Avgjørelse om rett til prøvelse kan skje med to dommere dersom disse er enige.

Regeringsrätten har 14 ”regeringsråd”, eventuelt flere i spesielle saker. Den er inndelt i avdelinger, og krever fem regeringsråd for å avsi dom, fire om tre er enige. Her fattes det også plenumsavgjørelser.

1.3 Utviklingstrekk siste 10 til 20 år

Forvaltningsdomstolens organisering i tre instanser ble etablert i 1971 og har sin nåværende organisasjonsform fra 1979. Nå er hovedregelen at de fleste statlige klagesaker begynner ved Länsrätten. Det er ulike mekanismer som bidrar til å begrense saksmengden, ev sakstemaet oppover i instansene. Det skjer en prøving av alle saker som ankes videre, men noen må for eksempel gå gjennom en ”kvalifiseringskjennelse” før full behandling i neste instans. Man ønsker å unngå spesialdomstoler, men det finnes enkelte. For eksempel hånd-

terer ”Vattendommen” saker vedrørende vassdrag og elverettighetsspørsmål. Denne spesialdomstolen er ikke en del av forvaltningsdomstolsapparatet.

For tiden pågår det en diskusjon om å slå sammen forvaltningsdomstolene med det øvrige domstolsapparatet (det vil si administrativt), men man vil beholde arbeidsdelingen.

REFERANSER

Tittel:	Klager over alt
Forfatter(e):	Ragnhild Castberg Greni, Jørn-Flemming Nordvik og Peter Bøgh
Statskonsults rapportnummer:	2003:19
Prosjektnummer:	408
Prosjektnavn:	Klagesaksbehandlingen
Prosjektleder:	Ragnhild Castberg Greni
Oppdragsgiver(e):	Egeninitiert
Resymé:	Statskonsult mener at de forholdene som vi omtaler i denne rapporten, tilsier at spørsmålet om organiseringen av klagesaksbehandlingen bør tas opp til prinsipiell vurdering.
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input checked="" type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Kommunikasjonsutvikling <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	Klagesaksbehandling, klagesaksinstituttet, forvaltningsdomstoler, forvaltningsrett, rettssikkerhet, klageordninger, domstolskommisjonen, førsteinstans klageorgan, overprøvende organ, partsrelasjoner, klagenemnder, profesjonskrav, interesse-representasjon, partsuavhengighet, klient-representasjon, legmenn
Dato:	26.09.03
Sider:	32
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO