

Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder

Difi-rapport 2014:2
ISSN:1890-6583

Forord

Rapporten er utarbeidet som ledd i et større prosjekt om *Statlig myndighetsutøvelse*.

Det ble opprettet en prosjektgruppe med deltakelse fra FAD og JD og da prosjektet ble startet i 2010. Referansegruppen har vært samlet et par ganger i året og har gitt nyttige innspill og vurderinger i forbindelse med planleggingen og gjennomføringen av denne undersøkelsen. Referansegruppen har bestått av lovrådgiver i JD Arnulf Tverberg, fagdirektør i FAD Carlo Thomsen, professor ved UiO Eivind Smith og førsteamanuensis ved Universitetet i Agder Sunniva Cristina Bragdø-Ellenes. Sunniva Cristina Bragdø-Ellenes har også utarbeidet et skriftlig bidrag om regulering av statlige nemnder. Bidraget er tatt med i rapporten som vedlegg.

Rapporten er ført i pennen av seniorrådgiver Annemor Kalleberg med bistand fra seniorrådgiverne Svein Eriksen og Dag Solumsmoen, og spesialrådgiver Harald Nybøen. Stud.jur. Anders Gautestad Jakobsen har bistått i arbeidet med gjennomgang av skriftlig materiale om et utvalg av de nemndene som inngår i undersøkelsen.

Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben er prosjektansvarlig. Intern kvalitetssikrer har vært seksjonssjef Asgeir Fløtre.

Oslo 28. mai 2014



Ingelin Killengren
Direktør

Innhold

Sammendrag	5
1 Innledning	8
1.1 Bakgrunn, tema og problemstillinger	8
1.2 Formål og innhold	9
2 Om opplegget for kartleggingen	10
2.1 Definisjon og avgrensning	10
2.2 Metoder og materiale	11
3 Nemndsystemet: Utbredelse og fordeling på nemndstyper	12
3.1 Nemndenes plass i det samlede klagesystemet	12
3.2 Antall statlige nemndsordninger	13
3.3 Fordeling på nemndstyper	15
3.4 Saklig kompetanse.....	16
3.5 Saksmengde.....	19
4 Nemndenes plassering i forvaltningsorganisasjonen	22
4.1 Grader av og former for uavhengighet	22
4.2 Rettslig regulering av uavhengighet.....	23
4.3 Trekantforholdet mellom departement, førsteinstans og klagenemnd	24
5 Krav til nemndmedlemmer og ansatte i sekretariater	27
5.1 Bestemmelser om oppnevning	27
5.2 Oppnevnings- og gjenoppnevningstid.....	27
5.3 Krav til nemndmedlemmenes faglige kvalifikasjoner	28
5.4 Nemnder med parts-/interesserepresentasjon.....	30
5.5 Regler om hvem som ikke kan oppnevnes.....	30
5.6 Antall medlemmer.....	31
5.7 Nemnder med dobbelt/flerdobbelt sett av medlemmer	32
5.8 Nemndmedlemmenes administrative tilknytning.....	33
5.9 Nemnder med og uten egne sekretariater	33
6 Nemndenes saksbehandling og beslutningsregler	37
6.1 Saksbehandlingstid.....	37
6.2 Saksbehandlingsregler i forvaltningsloven versus særlover	38
6.3 Nærmere om egne saksbehandlingsregler på noen områder.....	42
6.4 Åpenhet og kontroll med nemndas arbeid og beslutninger.....	43
6.5 Særlige habilitetsspørsmål.....	44
6.6 Evaluering av nemndenes mandat og faglige arbeid.....	45
6.7 Domstolskontroll	47
7 Sammenfattende drøfting og forslag til videre arbeid	49

7.1 Særtrekk ved nemndsorganer	49
7.2 Særtrekk ved klagenemnder	50
7.3 Regulering av klagenemnder	53
7.3.1 Utilstrekkelig og varierende regulering.....	53
7.3.2 Organisatoriske bestemmelser.....	54
7.3.3 Prosessuelle regler	55
7.4 Konklusjon og forslag til videre arbeid.....	57
Vedlegg	59
1. Diverse opplysninger om utvalgte statlige nemnder	59
2. Hvilke forhold ved klagenemnder bør reguleres?	73

Sammendrag

I denne rapporten legger Difi frem resultater fra en undersøkelse om statlige klagenemnder. Rapporten kan sees i sammenheng med andre rapporter og notater Difi har utarbeidet om uavhengig myndighetsutøvelse. Vi viser i den forbindelse til Difi-notat 2010:1 *Statlig, men uavhengig? Myndighetsutøvelse gjennom forvaltningsvedtak*, Difi-rapport 2012:7 *Uavhengig eller bare uavklart?*, Difi-notat 2013:3 *Forvaltningsdomstoler i Norge? Kort gjennomgang av begreper og synspunkter* og *Organisering av statlig myndighetsutøvelse* Difi-rapport 2014:4 *På armlengdes avstand, men innenfor rekkevidde*.

For vel 10 år siden utga Statskonsult en rapport om organisering av statlig klagebehandling. Det fremgikk her at det i løpet av de siste tiårene hadde skjedd en betydelig endring sammenliknet med forvaltningslovens hovedregel om klage over enkeltvedtak. Om lag 45 prosent av klagen i statlig sektor ble ikke behandlet av overordnet forvaltningsorgan, men av særskilt opprettede klagenemnder. De resterende 55 prosent av klagesakene ble behandlet i den ordinære forvaltningen, i det alt vesentlige i et direktorat. Departementene behandlet bare ca. 8 prosent av klagen. En hovedkonklusjon var at klagebehandling i nemndsorganer, som opprinnelig var ment som en unntaksordning, rent faktisk framsto som et hovedtrekk ved klagesystemet.

Vi har foretatt en ny undersøkelse av klagebehandling i statsforvaltningen, også denne gangen med hovedvekt på den virksomheten som er lagt til spesialiserte nemnder. Formålet er for det første å presentere en oversikt over utbredelsen av statlige nemnder som treffer bindende forvaltningsvedtak. Dernest søker vi å identifisere og analysere svakheter og utfordringer knyttet til nemndene, og komme med forslag om videre arbeid som kan gi grunnlag for forbedring av enkeltnemnder og av det samlede systemet av klagenemnder.

I 2012 og 2013 gjennomførte vi en bred kartlegging, hovedsakelig basert på tilgjengelig skriftlig og elektronisk materiale om eldre og nyere nemnder. Kartleggingen ble lagt opp for å belyse kjennetegn ved nemndsorganer som har betydning for ivaretagelse av sentrale forvaltningspolitiske verdier; rettssikkerhet, effektivitet, politisk styring og legitimitet. Vi har særlig vært opptatt av:

- Organisatoriske forhold, herunder nemndenes plassering i forvaltningshierarkiet
- Prosessuelle forhold, herunder saksbehandlings- og beslutningsregler
- Mekanismer som bidrar til åpenhet og kontroll med nemndenes arbeid og vedtak

En begrunnelse for å sette fokus på klagenemnder og andre nemnder som utøver offentlig myndighet, er at de avviker fra den ordinære forvaltningsorganisasjonen på flere måter. For det første har nemndene snevrere ansvarsområder enn andre forvaltningsorganer, og i de fleste tilfellene har medlemmene nemndsoppdraget som bierverv. Dertil kommer at det dreier seg om organer som er kollektivt ledet og plassert utenfor det ordinære forvaltningshierarkiet. Dette kan skape utfordringer og problemer som ikke melder seg på samme måte i forvaltningen for øvrig.

Vi har registrert 52 store og små nemnder fordelt på 14 (daværende) departementsområder. De aller fleste er klageorganer som har som eneste eller viktigste oppgave å overprøve vedtak som er truffet av et annet statlig forvaltningsorgan.

Undersøkelsen omfatter også enkelte andre nemnder, som treffer bindende vedtak på spesielle saksområder.

Hensynet til rettssikkerhet for den enkelte har stått sentralt ved opprettelsen av uavhengige klageorganer. I tillegg kommer ønsker om tilgang til spesialisert kompetanse som forvaltningen ellers ikke har tilgang til, og hensynet til å avlaste departementene og underliggende forvaltningsorgan for arbeidskrevende enkeltsaksbehandling. Det har også vært antatt at ved å åpne for overprøving i domstollignende klageinstanser, vil færre saker bli reist for domstolene. Argumentene opptrer i ulike kombinasjoner, men behovet for uavhengighet fra politisk styring går igjen i de fleste tilfeller.

Vi finner at nemndene varierer så mye seg imellom at man ikke kan snakke om én klagenemnd-modell. Det er ikke etablert noen overordnede retningslinjer for valg mellom forvaltningslovens ordinære klagesaksmodell på den ene siden, og nemndsordninger på den andre siden. Det er heller ikke fastsatt forvaltningspolitiske retningslinjer for organisering og regulering av myndighetsorganer generelt eller for klagenemnder spesielt. Som følge av dette er det blitt etablert et stort antall store og små nemnder som er høyst forskjellig organisert og regulert.

Det er betydelig forskjell mellom nemndene når det gjelder saksmengde. Noen nemnder behandler bare et fåtall saker i året. Hovedtendensen både i de største, mellomstore og flere små nemnder har vært sterk vekst i saksinngang og flere avsluttede saker. Anslagsvis behandlet de ti største nemndene i overkant av 30 000 saker i 2012.

Vi ser også at graden og formen for uavhengighet varierer fra den ene nemnda til den andre. På noen områder har overordnet myndighet adgang til politisk styring ved instruksjon eller adgang til å omgjøre nemndas vedtak. På andre områder er regjeringens/departementets ordinære inngrepsmuligheter avskåret både for førsteinstansen og klagenemnda. I mange tilfelle er den rettslige reguleringen av nemndene uklar og ufullstendig. Det kan skape usikkerhet om ansvarsforholdene både på departementsnivå og i nemnda. I siste instans vil det også kunne føre til at det blir stilt spørsmål om rekkevidden av det politiske ansvaret for myndighetsutøvelsen i de organene som er involvert.

Andre forhold som varierer er nemndas sammensetning, medlemmenes kompetanse og hvordan de oppnevnes/ansettes, saksbehandlingsregler og beslutningsregler, åpenhet og kontroll med nemndas arbeid og beslutninger.

Klagenemnder som overprøver forvaltningsvedtak skal fungere som en rettssikkerhetsgaranti for borgere som mener det er tatt feilaktige avgjørelser i deres sak. På de fleste områder er nemndsbehandling (eller klagesaksbehandling i den ordinære forvaltningsorganisasjonen) *eneste* mulighet for å få overprøvd forvaltningens skjønn. Som det fremgår av denne og tidligere undersøkelser er det i en del tilfeller så liten organisatorisk avstand mellom klagenemnd og førsteinstans, at det kan reise tvil om avgjørelsene i nemnda er basert på en nøytral og selvstendig vurdering av klagesakene.

En konklusjon som kan trekkes av denne undersøkelsen, er at den store variasjonen mellom enkeltnemnder ikke kan forklares ut fra de særlige behov og hensyn som gjør seg gjeldene på de forskjellige saks-/lovområdene. Forskjellene i organisering og regulering fra den ene nemnda til den andre synes å ha et tilfeldig preg. Mange nemnder

er i dag utilstrekkelig regulert. Dette kan ha sammenheng med at spørsmål som reiser seg ved opprettelsen av klagenemnder, ofte ikke blir tilfredsstillende utredet. De valgte løsningene har i mange tilfelle klare svakheter. Svakheterne knytter seg både til enkeltnemnder og til den samlede nemndstrukturen. Det kan være grunn til å reise spørsmål om behovet for å slå sammen nemnder på tilgrensende områder for å skape større enheter og dermed en mer robust struktur.

Utstrakt bruk av klagenemnder i forvaltningen reiser forvaltningspolitiske spørsmål som ikke har fått tilstrekkelig oppmerksomhet. Det gjelder spørsmål knyttet til

- behovet for adekvat rettslig regulering av uavhengig myndighetsutøvelse
- kriterier for valg mellom ulike modeller for overprøving av forvaltningsvedtak
- generell regulering versus særregulering av klagenemnder

Dette er spørsmål som både berører organisatoriske, forvaltningsrettslige og konstitusjonelle forhold, og som krever politisk avklaring. De problemer som reiser seg bør tas opp til en bredere vurdering enn det Difi har hatt anledning til i dette prosjektet.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn, tema og problemstillinger

For drøyt 10 år siden utga Statskonsult en rapport om organisering av statlig klagebehandling.¹ Det fremgikk her at det i løpet av de siste tiårene hadde skjedd en betydelig, men gradvis endring sammenliknet med hovedregelen om klage over enkeltvedtak i forvaltningsloven. Om lag 45 prosent av klagenes i statlig sektor ble ikke behandlet av overordnet forvaltningsorgan, men av særskilt opprettede klagenemnder. De resterende 55 prosent av klagesakene ble behandlet i den ordinære forvaltningen, i det alt vesentlige i et direktorat. Departementene behandlet bare ca. 8 prosent av klagenes. En hovedkonklusjon var at klagebehandling i nemndsorganer, som opprinnelig var ment som en unntaksordning, rent faktisk framsto som et hovedtrekk ved klagesystemet.

Et annet viktig funn i undersøkelsen fra 2003 var at det i de fleste tilfellene synes å være så liten organisatorisk avstand mellom førsteinstansen og klageinstansen, at det kan være tvil om det foretas en selvstendig vurdering av førsteinstansens vedtak. Dette gjaldt også for en rekke av de nemndsordningene som primært ble opprettet for å sikre tilstrekkelig uavhengighet i klagebehandlingen.

Difi har nylig gjennomført et prosjekt om utvikling og omfang av uavhengig myndighetsutøvelse. Som en del av dette prosjektet har vi foretatt en ny undersøkelse av klagebehandling i statsforvaltningen, også denne gangen med særlig vekt på den virksomheten som er lagt til spesialiserte nemndsorganer. Vi har foretatt en bred kartlegging av statlige klagenemnder og sett nærmere på trekk ved disse organene som har betydning for den faglige kvaliteten og effektiviteten i saksbehandlingen.

En begrunnelse for å sette fokus på klagenemnder og andre nemnder som utøver offentlig myndighet, er at de avviker fra den ordinære forvaltningsorganisasjonen på flere måter.

Kartleggingen er lagt opp med sikte på å belyse flere av de samme temaene og problemstillingene som ble behandlet i Statskonsult-rapporten fra 2003 og i senere Statskonsult/Difi-rapporter,² andre utredninger³ og flere akademiske studier.⁴ Vi er

¹ Statskonsult-rapport 2003:19 *Klager over alt. Organisering av statlig klagebehandling*.

² Statskonsult-rapport 2004 *Forvaltningsorganers uavhengighet. Rammer, erfaringer og utfordringer*, Statskonsult-notat 2004 til Moderniseringsdepartementet (upublisert manus) *Organisering av statlig klagebehandling*, Statskonsult-notat til Moderniseringsdepartementet 2005 (upublisert) *Myndighetsutøvelse på armlengdes avstand. Råd og erfaringer ved opprettelse av uavhengige forvaltningsorganer*, Difi-rapport 2012:7 *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse*, Difi-notat 2013:3 *Forvaltningsdomstoler i Norge? Kort gjennomgang av begreper og synspunkter*, Difi-rapport 2014:4 *På armlengdes avstand, men innenfor rekkevidde. Om legitim myndighetsutøvelse gjennom uavhengige forvaltningsorganer*.

³ OECD 2013 *Value for Money in Government*, Chapter 10 *Areas of current reform in Norway and recommendations for the future*.

⁴ Kjønstad, Asbjørn, *Helsepersonellnemnda og rettsikkerheten*. I: Mår, Nina og Barbro Andenæs (red.). *Klagenemnder. Rettsikkerhet og effektivitet*. Fagbokforlaget 2008, Bragdø-Ellenes, Sunniva C. *Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike*. Unipub. 2009, Refsdal, Endre F. *NAV klageinstans - det nye klageorganet i NAV*. Institutt for offentlig retts skriftserie, 2/2009.

opptatt av betingelser for at nemnder skal fungere godt som klageorganer, men også av mer generelle utfordringer i forbindelse med å legge myndighetsutøvende oppgaver til uavhengige nemnder. Det overordnede spørsmålet er om organiseringen og reguleringen av nemndsordningene er optimal ut fra hensynet til borgernes rettssikkerhet, krav til effektiv ressursutnyttelse, åpenhet om arbeidsformer og vedtak og ansvarlig styring av forvaltningen.

For å få en best mulig vurdering av hvilke forhold ved nemndene som det bør overveies å regulere, har Difi bedt førsteamanuensis Sunniva Cristina Bragdø-Ellenes, ved Universitetet i Agder, om å utarbeide et skriftlig bidrag om dette.⁵

1.2 Formål og innhold

I denne rapporten vil Difi:

- presentere en oversikt over utbredelsen av klagenemnder og andre statlige nemnder som utøver myndighet i enkelttilfelle.
- beskrive og drøfte kjennetegn ved nemndsorganene som har betydning for hvordan grunnleggende forvaltningsverdier ivaretas; rettssikkerhet, effektivitet, politisk styring og legitimitet.
- identifisere en del hovedspørsmål som bør utredes bedre forut for opprettelse av nemndsorganer, og beskrive og drøfte hvordan disse spørsmålene faktisk har blitt løst. Disse spørsmålene vil også være relevante når det er tale om å endre nemndenes mandat og virksomhet.
- komme med forslag om videre arbeid, som kan gi grunnlag for forbedringer av enkeltnemnder og det samlede systemet av klagenemnder.

⁵ Bidraget er tatt inn i vedlegg II.

2 Om opplegget for kartleggingen

2.1 Definisjon og avgrensning

Det er vanskelig å få full oversikt over statlige nemnder, bl.a. fordi begrepsbruken varierer og fordi det ikke føres noen statistikk over slike organer.

Når et forvaltningsorgan betegnes som nemnd, viser det til at organet har en kollegial organisasjonsform. Et særtrekk ved *kollegiale organer* er at de består av en gruppe personer som har samme innflytelse. Dertil kommer at nemndene er organisert utenfor det ordinære forvaltningshierarkiet og opererer mer eller mindre uavhengig av instruksjoner fra regjering/departement. Som regel har de også oppgaver av en spesiell art. Mange har som hovedoppgave eller eneste oppgave å treffe avgjørelser i klagesaker mot forvaltningen, og det er disse nemndene som vi her konsentrerer oss om.

Klagenemndenes avgjørelser kan normalt ikke overprøves av et annet forvaltningsorgan. Det vanlige er tvert imot at overprøving bare kan skje ved en domstol. I Smiths og Eckhoffs lærebok i forvaltningsrett blir slike organer omtalt som *domstollignende*.⁶

I en juridisk avhandling fra 1990⁷ defineres begrepet *domstollignende organ* med referanse til følgende kriterier:

- Norske forvaltningsorgan
- Frittstående i forhold til øvrig forvaltning
- Kollegialt organ
- Driver med rettslig konfliktløsning
- Treffer avgjørelser som er bindende for partene (forvaltningsvedtak)
- Utøver myndighet som er hjemlet i lov eller forskrift
- Finansieres over offentlige budsjetter
- Etablert og drevet som offentlige organer

Vi har tatt utgangspunkt i denne definisjonen. Den empiriske avgrensningen er imidlertid i noen grad basert på skjønn, og vurderinger av hva som er praktisk og hensiktsmessig for å fremme formålet med undersøkelsen.

Det første kriteriet, *norske forvaltningsorgan*, innebærer at det foretas en avgrensning mot overnasjonale organer og organer som ved lov er organisert som formelle (sær)domstoler. Trykderetten og Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker har mye til felles med særdomstoler, men disse organene er organisert som forvaltningsorganer og tas derfor med.

Kriteriet som viser til organer som *treffer enkeltvedtak*,⁸ innebærer at organer som for eksempel Konfliktrådene, som har mekling som eneste oppgave, faller utenom. Det

⁶ Eckhoff og Smith, *Forvaltningsrett*, revidert av Smith 1994/2011.

⁷ Sletten, Tormod A., *Domstollignende forvaltningsorganer*. Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 3/1990.

⁸ Begrepet enkeltvedtak defineres her i samsvar med definisjonen i forvaltningsloven § 2. Det foretas da en avgrensning mot vedtak i personalsaker, saker om rett til innsyn i offentlige saksdokumenter, og også mot avgjørelser om administrative forhold/økonomiforvaltning.

samme gjelder en rekke organer som gir rådgivende uttalelser, som for eksempel Bioteknologinemnda og Klagenemnda for offentlige anskaffelser.⁹ Vi har imidlertid – under tvil – tatt med de tre ankenemndene som behandler avslag på vedtak innenfor Kulturrådets innkjøpsordning for litteratur. Disse nemndene avgir rådgivende vedtak til Kulturrådet, som fatter vedtak.¹⁰

Når det gjelder kriteriet *organ som er frittstående i forhold til øvrig forvaltning*, velger vi å tolke dette dithen at det ikke bare dreier seg om organer som er særskilt organisert, men også at organet ikke kan instrueres i sine avgjørelser i enkeltsaker.

Flere av kriteriene innebærer at det foretas en *avgrensning mot private- eller halv-offentlige organer* som har som oppgave å løse konflikter. Vi skiller mellom nemnder som er opprettet, drevet og finansiert av det offentlige i samarbeid med private aktører fra forbruker- og bransjesiden, og nemnder uten slik medvirkning. Vi tar her bare med statlige nemnder som behandler juridiske problemstillinger på linje med de øvrige statlige klagenemndene, som for eksempel Klagenemnda for miljøinformasjon og Forbrukertvistutvalget.

For øvrig er det viktig å understreke at undersøkelsen ikke omfatter statens overprøving av kommunale vedtak og klageordninger internt i kommunene. Avgrensningen gjelder også mot nemnder eller andre ordninger for tvisteløsning mellom stat og kommune.¹¹

2.2 Metoder og materiale

Kartleggingen av statlige nemnder er hovedsakelig basert på tilgjengelig, skriftlig eller elektronisk, materiale

- lover, forskrifter og lovforarbeider, andre offentlige dokumenter, herunder nemndenes årsrapporter, omtaler av nemndene på internett mm.
- relevante juridiske og samfunnsvitenskapelige studier

I tillegg har vi gjennomført et begrenset antall intervjuer. Vi har intervjuet enkelte departementsansatte som har erfaring med styring og oppfølging av nemndsorganer, ledere/medlemmer av utvalgte nemnder og enkelte ansatte i sekretariater. Intervjuene har vært et nyttig supplement når det gjelder å belyse relasjonen mellom departement og nemndsorganisasjon, og arbeids- og ansvarsdelingen mellom lederen/medlemmene i nemnda og sekretariatet.¹²

⁹ Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) avgir rådgivende uttalelser i saker der private parter mener det offentlige har brutt anskaffelsesregelverket. Fra opprettelsen i 2003 og fram til 2012 hadde KOFA myndighet til å sanksjonere brudd på anskaffelsesregelverket. Det er nå bare domstolene som har myndighet til å sanksjonere regelverksbrudd.

¹⁰ Selv om det bare er enkeltavgjørelser som har rettskraft, er det grunn til å anta at også uttalelser og anbefalinger kan ha en lignende virkning. Det betyr at det kan være vanskelig å trekke noen skarp grense mellom nemnder som treffer «bindende» vedtak og andre nemnder.

¹¹ Det er opprettet to nemnder for tvisteløsning mellom stat og kommune: (1) *Barnevernets tvisteløsningsnemnd* er basert på avtale mellom Barne- og likestillingsdepartementet og KS for å ivareta behovet for avgrensning mellom kommunenes og statens oppgaver - og dermed økonomisk ansvar - i barnevernet. (2) *Tvisteløsningsnemnd for løsning av tvister mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven*. Den sistnevnte bygger på reglene om at lokalt NAV-kontor skal opprettes etter avtale mellom den statlige arbeids- og velferdsetaten og kommunen.

¹² Noen av intervjuene er foretatt som ledd i andre Difi-prosjekter.

Som hjelpemiddel i kartleggingen har vi benyttet en sjekkliste med spørsmål om

- organisatoriske forhold, herunder nemndenes plassering i forvaltningshierarkiet
- prosessuelle forhold, herunder saksbehandlings- og beslutningsregler
- mekanismer som bidrar til åpenhet og kontroll med nemndenes arbeid og vedtak

Kartleggingen er foretatt i perioden 2012 – 2013, og bare i løpet av disse årene har det vært mange endringer i enkeltnemnder, men ingen gjennomgående regelendringer.

Det innsamlede materialet favner vidt og omfatter detaljopplysninger om mange forskjellige nemnder. Det har imidlertid ikke vært mulig å fremskaffe like fyldige opplysninger om alle nemndene. Vi har heller ikke hatt mulighet til å kvalitetssikre alle opplysninger fullt ut. Vi mener likevel at materialet gir et solid grunnlag for å trekke konklusjoner om hvordan nemndene er regulert, organisert og fungerer med hensyn til rettsikkerhet og åpenhet.

3 Nemndsystemet: Utbredelse og fordeling på nemndstyper

3.1 Nemndenes plass i det samlede klagesystemet

Det norske systemet for overprøving av forvaltningsvedtak omfatter flere supplerende ordninger, forvaltningsklage, klage til Sivilombudsmannen og domstolsbehandling. Det er lagt til rette for at borgeren kan prøve flere klagemuligheter samtidig, eller etter hverandre i tid. Det vanlige er at forvaltningsklage, og i noen tilfelle også klage til Sivilombudsmannen, blir gjennomført før saksanlegg mot domstolene blir vurdert.

Forvaltningens pålegg om plikter og tildeling av rettigheter skjer gjennom *enkeltvedtak*.¹³ Spesielle regler om enkeltvedtak er nedfelt i forvaltningslovens kapittel IV – VI. Det dreier her både om spesielle regler for å sikre betryggende saksbehandling, og om klageretten.

Enkeltvedtak kan overprøves etter klage fra en part eller en annen med rettslig klageinteresse i en sak. Formålet 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. Klagen sendes til det organet som har fattet vedtaket i førsteinstans, og førsteinstansen kan omgjøre sitt eget vedtak. Når det ikke skjer, sendes klagen til klageinstansen som kan prøve alle sider ved saken og treffe et nytt vedtak. Klageinstansen gjør altså mer enn å foreta en legalitetskontroll, idet den har full myndighet også til å overprøve førsteinstansens skjønnsutøvelse.

Forvaltningslovens hovedregel for klage over enkeltvedtak truffet i statlige organer er at vedtaket bringes inn for nærmeste overordnet forvaltningsorgan. Det følger da av forvaltningshierarkiet hvilket organ som er klageinstans. I forvaltningshierarkiet er regjeringen/Kongen i statsråd øverste instans, etterfulgt av departementene, som igjen har styrings- og tilsynsansvar over den ytre etat bestående av direktorater, tilsyn og regionale og lokale statlige organer.

¹³ Enkeltvedtak er definert i forvaltningslovens § 2b som følger: *avgjørelser som treffes under utøving av offentlig myndighet, og som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer.*

Alternativet til klagebehandling etter reglene i forvaltningsloven er statlige klageordninger basert på bestemmelser i særlovgivningen, som utfyller eller erstatter hovedreglene i forvaltningsloven.

I praksis kan både klagebehandling etter forvaltningslovens hovedregel og nemndsordninger innebære mange ulike løsninger når det gjelder hvilket organ som treffer vedtak som førsteinstans, og hvilket organ som avgjør klagen som overordnet organ.¹⁴ Departementet vil være klageinstans når et direktorat treffer vedtak, mens direktoratet vil være klageinstansen for vedtak fattet av enheter underordnet direktoratet, f.eks. regionale eller fylkesvise enheter. Et direktorat kan m.a.o. både være førsteinstans og klageinstans. Enkelte nemnder fatter førstinstansvedtak i noen saker og behandler klager i andre saker.

Argumenter for opprettelse av klagenemnder varierer, men behovet for uavhengighet av forvaltningen for øvrig går igjen i de fleste tilfeller. I tillegg kommer ønsker om tilgang til annen og mer spesialisert kompetanse enn forvaltningen ellers har tilgang til, og hensynet til å avlaste departementene og underliggende forvaltningsorgan for arbeidskrevende enkeltaksbehandling. Det har også vært antatt at ved å åpne for overprøving i domstollignende klageinstanser, vil færre saker bli reist for domstolene.

3.2 Antall statlige nemndsordninger

Difi har på grunnlag av de kriteriene som ble omtalt i innledningen, registrert 52 statlige klagenemnder fordelt på 14 departementsområder.¹⁵ I vedlegg I er det gitt en oversikt over disse nemndsordningene.

Vi har brukt et visst skjønn når vi oppgir hvor mange nemnder det her dreier seg om. Det gjelder ikke bare opp mot de avgrensningstemaene som ble omtalt i kapittelet foran, men også hva skal som skal regnes som *én* nemnd eller nemndsordning.

De aller fleste statlige nemnder er nasjonale ordninger som har hele landet som virkefelt. Unntakene er Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, Skatteklagenemnda og Kontrollkommissjonen for psykisk helsevern. Vi regner også disse som én nemndsordning, selv om de omfatter flere regionale enheter.¹⁶

Vi har her valgt å betrakte enkelte nemnder som separate enheter, selv om det dreier seg om mer eller mindre overlappende organisasjoner. Et eksempel er Frivillighetsregisternemnda og Lotterinemnda. Disse regner vi som to selvstendige nemnder, selv om de har delvis overlappende nemndsmedlemmer og felles sekretariat.

¹⁴ Se rapport fra Statskonsult, 2003:19 *Klager over alt. Organisering av statlig klagebehandling*, pkt. 3.2

¹⁵ Vi har ikke identifisert noen statlige nemnder som tilsvare våre kriterier på områdene til Fiskeri- og kystdepartementet, Samferdselsdepartementet og Utenriksdepartementet. Departementene er de eksisterende departementer i perioden 2012 – 2013.

¹⁶ Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker består av tolv regionale enheter med myndighet begrenset til egen region, Skatteklagenemnda har fem regionale enheter, og det er 59 kontrollkommissjoner knyttet til institusjoner for psykisk helsevern i alle landsdeler.

Tidligere undersøkelser har vist at det var en markert økning i antallet statlige klagenemnder på 1980- og 1990-tallet.¹⁷ Vi har i hovedsak benyttet de samme kriteriene som ble brukt i Statskonsults tidligere undersøkelser. Denne undersøkelsen viser at antallet nemndsordninger ikke har økt nevneverdig de siste 10 – 15 årene,¹⁸ men det mye som taler for at klagebehandling i nemndsorganer har økt i omfang og betydning. En indikasjon på dette, er at flere nemnder har fått utvidet sitt mandat. Ett eksempel er Husbankens klagenemnd, som fra 1. januar 2013 fikk myndighet til å behandle klager på vedtak om bostøtte.¹⁹ Mens denne nemnda tidligere behandlet i underkant av 20 klager i året, anslås det at nemnda nå vil få en samlet saksinnngang på vel 700 saker.²⁰

Vi merker oss også at i flere av de største klagenemndene har sakstilgangen vært økende. Anslagsvis treffer de ti største nemndene til sammen i mer enn 30 000 avgjørelser i året (jf. vedlegg I). Til sammenligning behandlet Sivilombudsmannen vel 1500 klager i 2012. Vi har ikke sikre opplysninger om antallet forvaltningssaker som behandles i tingrettene, men det er anslått at det kan dreie seg om 800 - 1000 saker i året.²¹

Klagenemndene og de andre typene statlige tvisteløsningsorganer som inngår i denne undersøkelsen, er som regel permanente. En (midlertidig) nemndsordning er nedlagt,²² og vi har bare registrert en nyere ad. hoc-nemnd.²³ Enkelte nye nemndsordninger er blitt opprettet,²⁴ og en ny nemnd planlegges opprettet på nyåret i 2014.²⁵ Noen nemnder er slått sammen, og flere har fått endret saklig kompetanse.

¹⁷ Resultater fra Statskonsults kartlegging av statlige nemnder i 2001 ble publisert i Rapport 2003:19. På oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet foretok Statskonsult en ny kartlegging i 2004/2005 (upublisert notat til departementet i 2005).

¹⁸ Det er likevel noen forskjeller som er verdt å legge merke til: I Statskonsults undersøkelse som ble publisert i 2003, ble både nemndene i likningsforvaltningen og Trygderetten holdt utenfor.

¹⁹ Forskrift om klagenemnd for Husbanken (FOR-2012-10-31-1182).

²⁰ Kommunal- og regionaldepartementets høringsbrev til forskrift som regulerer den saklige kompetansen, sammensetning mv. for klagenemnd for Husbanken

²¹ Vi støtter oss her til beregninger foretatt av Sunniva Cristina Bragdø-Ellenes.

²² Klagenemnd om begrenset innsyn i overvåkingspolitiets arkiver og registre var forankret i en midlertidig lov av 4. mars 1999. Loven ble vedtatt i kjølvannet av Lund-kommisjonen, som gransket påstander om ulovlig overvåking av norske borgere. Fristen for innsyn gikk ut 31. desember 2002, og dermed ble også klageordningen avvirket.

²³ Når det kommer en klage over vedtak truffet av Nasjonalt utvalg for gransking av redelighet i forskning, oppretter Kunnskapsdepartementet et klageutvalg med spesiell kompetanse til å behandle den aktuelle saken, jf. LOV-2006-06-30.

²⁴ På Finansdepartementets område ble det etablert en ny klagenemnd i 2012, Klagenemnd for revisor og regnskapsførersaker, og i 2013 ble det opprettet en ny klagenemnd på Nærings- og handelsdepartementets område, Klagenemnda for industrielle rettar.

²⁵ Jf. Høring (Olje- og energidepartementet 17.9.2013) om endringer i energiloven på grunn av EUs tredje energimarkedspakke. Lovendringsforslagene gjelder i hovedsak krav til en uavhengig reguleringsmyndighet med etablering av en uavhengig klageinstans og krav om eiermessig skille for sentralnett.

3.3 Fordeling på nemndstyper

Overprøving av forvaltningsvedtak som anneninstans

De aller fleste nemndene som inngår i denne undersøkelsen er klageorganer som har som oppgave å overprøve vedtak som er truffet av et annet statlig forvaltningsorgan, dvs. at både førsteinstans og klageinstans er statlige forvaltningsorganer. Førsteinstansen kan være et ordinært forvaltningsorgan, et uavhengig forvaltningsorgan, eller et nemndsorgan.

Statens helsepersonellnemnd har som oppgave å overprøve visse førsteinstansvedtak i ordinære forvaltningsorganer, Statens Helsetilsyn og Helsedirektoratet.²⁶ I andre tilfelle er både førsteinstansen og nemnda uavhengige forvaltningsorganer. Det gjelder bl.a. for Personvernemnda som overprøver vedtak truffet av Datatilsynet.

Et eksempel på klagenemnder som overprøver vedtak truffet i en eller flere primærnemnder, er Den sentrale abortklagenemnda. På dette området er det opprettet syv primærnemnder.²⁷ Andre eksempler er Erstatningsordningen for fiskere som består av tre primærnemnder og en sentral klagenemnd, og Klagenemnd for merkesaker i reindriftsforvaltningen som behandler klager over vedtak i seks primærnemnder.²⁸

To av nemndene som inngår i denne undersøkelsen behandler klager over vedtak truffet i de regionale helseforetakene. Helseforetakene er ikke forvaltningsorganer, men statlige organer som er organisert som eget rettssubjekt.²⁹ Klagenemnda for behandling i utlandet ble opprettet i medhold av pasient- og brukerrettighetsloven. Nemnda avgjør klager over vedtak fattet av kontorer ved de regionale helseforetakene om avslag på søknad om dekning av utgifter til behandling i utlandet.³⁰ Det andre tilfellet er Kontrollkommissjonen, som behandler klager fra pasienter og pårørende over vedtak om bruk av tvang i det psykiske helsevernet (se teksten under).

Vedtak om tvangsinngrep

To nemnder har som oppgave å treffe vedtak om administrative tvangsinngrep. Det gjelder Kontrollkommissjonen for psykisk helsevern og Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Kontrollkommissjonen fører kontroll med pasienters velferd og behandler klager på vedtak om tvangstiltak. Alle institusjoner, distrikts-psykiatriske sentre og poliklinikker i det psykiske helsevernet er tilknyttet en kontrollkommissjon. Det er i dag 59 slike statlige klageorganer, som består av en jurist som leder, en lege, en representant for pasientene og et fjerde medlem. Bakgrunnen for denne nemnda er at loven om psykisk helsevern gir hjemmel for vidtgående tvangsinngrep overfor pasienter, og at ivaretagelse av rettssikkerheten derfor blir svært viktig.

²⁶ Førsteinstansvedtakene kan evt. være fattet etter delegasjon til bl.a. Statens autorisasjonskontor for helsepersonell.

²⁷ Lov av 13. juni 1975 nr. 50 om svangerskapsavbrudd.

²⁸ Merkenemndene har til oppgave å godkjenne reinmerker og slette og endre reinmerker.

²⁹ Pasientrettighetene som er forankret i helselovgivningen, gjelder statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning, helseforetakene - og private som yter helsetjenester.

³⁰ Jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1b femte ledd og prioriteringsforskriften § 3

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker fatter vedtak om omsorgsovertakelse etter ulike bestemmelser i barnevernloven, om samværsspørsmål og om fratakelse av foreldreansvar med eventuelt samtykke til adopsjon. Nemnda fatter også vedtak om tiltak for barn med atferdsvansker og om tvangsinnleggelse av rusmiddelavhengige. Vedtakene er ikke basert på klager fra en privat part, men på forslag til tiltak fra kommunene. Nemnda behandler også et betydelig antall klager etter barnevernloven, og er også klageorgan for visse vedtak om bruk av tvang eller makt overfor enkeltpersoner med psykisk utviklingshemming.

«Rene» klagenemnder versus nemnder som fatter vedtak både som førsteinstans og anneninstans

46 av de registrerte nemndene er «rene» klagenemnder, dvs. at de bare treffer vedtak som anneninstans. Det er også noen nemnder som fatter vedtak som førsteinstans i noen saker og som anneninstans i andre saker. Ett eksempel er Disiplinærnemnda for advokater.³¹ (Hvilke nemnder som fatter vedtak både som første- og anneninstans, fremgår av vedlegg I.).

Nemnder som bare fatter vedtak som førsteinstans

To av de nemndene vi har registrert, Forbrukertvistutvalget og Preimplantasjonsdiagnostikknemnda (PGD-nemnda), fatter bare vedtak som førsteinstans. Forbrukertvistutvalget er et tvisteløsningsorgan mellom forbruker og næringsdrivende og overprøver rådgivende uttalelser fra Forbrukerrådet. PGD-nemnda behandler søknader om preimplantasjonsdiagnostikk etter bioteknologiloven (§ 2A-4). Alle søknader om slik behandling rettes til nemnda og behandles som førsteinstansvedtak.

Nemnder som behandler konflikter mellom offentlige organer

Noen ganske få nemnder behandler konflikter mellom offentlige organer, blant andre Overskjønnsnemnda etter inndelingsloven.

Nemnder som behandler konflikter uten grunnlag i et forvaltningsvedtak

Som vi har sett behandler flere av nemndene konflikter som ikke har grunnlag i et forvaltningsvedtak, herunder de foran nevnte nemndene som er opprettet for å behandle helt spesifikke problemstillinger innen avgrensede fagfelt, eller spørsmål av etisk og prinsipiell karakter. Dertil kommer offentlige nemnder som behandler juridiske problemstillinger på lik linje med de øvrige utenrettslige nemndene. Eksempler på den sistnevnte typen er Klagenemnda for miljøinformasjon og Disiplinærnemnda for advokatvirksomhet.

3.4 Saklig kompetanse

Saklig kompetanse dreier seg om hvilke sakstyper nemndene kan behandle og treffe beslutninger om. Den enkelte nemnd kan ha kompetanse til å treffe materielle vedtak etter én bestemt eller flere særlover. Nemndene kan også ha kompetanse til å overprøve

³¹ En advokat som ikke er medlem av Advokatforeningen kan på frivillig grunnlag la en klagesak mot seg bli behandlet av Advokatforeningens regionale klageorgan på tilsvarende måte som for Advokatforeningens egne medlemmer. Dersom advokaten *ikke* ønsker saken behandlet av Advokatforeningens regionale organ, må klagen bringes inn for Disiplinærnemnda som første og eneste instans.

andre beslutninger truffet av underinstansen, for eksempel om dekning av saksomkostninger eller erstatning.

Det mest vanlige er at klagenemndene kan fatte nytt vedtak, eller velge å sende saken tilbake til førsteinstansen for ny behandling. Det er imidlertid noen nemnder som ikke har myndighet til å treffe nytt vedtak i saken. Dersom de mener klagen er berettiget, må de da sende saken tilbake til førsteinstansen for ny behandling.

For de aller fleste nemndene er den saklige kompetansen regulert i lovs form. Alternativet er gjerne at dette er regulert i forskrift. Hvilke sakstyper det dreier seg om, fremgår da av teksten i særlovene eller forskriftene.

Noen nemnder er svært spesialiserte, i den forstand at de bare behandler og overprøver materielle vedtak etter én bestemt særlov, eventuelt bare etter enkelte bestemmelser i den aktuelle loven. Et eksempel er Klagenemnd for behandling i utlandet, som avgjør klager over vedtak fattet av kontorene ved de regionale helseforetakene om avslag på søknad om dekning av utgifter til behandling i utlandet i henhold til pasientrettighetsloven.³²

Andre nemnder har kompetanse til å behandle klager over vedtak etter flere lover. Klagenemnda for industrielle rettar er klageorgan for saker som er regulert i patentstyrelsen, foretaksnavneloven, designloven, varemerkeloven, edelmetall-loven og planteforedlerloven.

Et annet eksempel er Personvernemnda. Da nemnda ble opprettet i 2001, var den saklige kompetansen begrenset til saker etter personopplysningsloven. Senere har nemnda også fått ansvar for å behandle klager på vedtak etter lov om helseregistre og behandling av helseopplysninger, lov om Schengen- informasjonssystem, og fra 2012 også saker etter politiregisterloven.

Utlendingsnemnda behandler klager på Utlendingsdirektoratets vedtak etter reglene i to lover med tilhørende forskrifter; utlendingsloven³³ og statsborgerloven.³⁴ Det innebærer at nemnda er klageinstans for et vidt spekter av sakstyper som gjelder asyl, familieinnvandring, regler om visum, oppholdstillatelse i forbindelse med arbeid eller studier, utvisning, bortvisning, EØS-borgere, permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.

Det er mest vanlig at nemndene *ikke* har kompetanse til å behandle klager over avgjørelser av prosessuell karakter. Som regel går da slike klagesaker til departementet/nærmeste overordnede organ i forvaltningshierarkiet.

Det er imidlertid flere nemnder som har kompetanse til å treffe beslutninger om erstatningsutmåling. Pasientskadenemnda har både kompetanse til å avgjøre om erstatning skal ytes, og om erstatningens størrelse, delutbetaling og rett til advokatbistand etter pasientskadeloven. Et annet eksempel er Klagenemnda for

³² Jfr. pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 femte ledd og prioriteringsforskriften § 3.

³³ Utlendingsloven § 76 første ledd annet punktum og forskriften § 16 - 2

³⁴ Statsborgerloven 27 tredje ledd og statsborgerforskriften

voldsoffererstatning, som både har kompetanse til å avgjøre om vilkårene for erstatning er innfridd, og hvor stort beløp som skal utbetales, vilkår for utbetaling mm.³⁵

Flere nemnder forvalter regelverk som likebehandler private aktører og offentlige organer. Noen av disse, bl.a. Likestillings- og diskrimineringsnemnda, har begrenset kompetanse ved at de ikke kan oppheve eller endre vedtak truffet av andre forvaltningsorganer.³⁶

Klagenemnda for fagutdanning avgjør klager vedrørende fagskoleutdanning over vedtak fattet av førsteinstansen, NOKUT. Dette er vedtak som retter seg mot private, statlige, fylkeskommunale og kommunale tilbydere av fagskoleutdanning. Nemndas kompetanse er imidlertid vesentlig begrenset ved at NOKUTs faglige vurdering av de faktiske forhold ikke kan påklages. Dette innebærer at nemnda bare prøver om det foreligger saksbehandlingsfeil eller såkalt myndighetsmisbruk. En annen nemnd der den saklige kompetansen er begrenset er Forskningsrådets klageutvalg. Nemnda kompetanse til å behandle forskningspolitiske spørsmål/faglige vurderinger i forbindelse med søknader om økonomisk støtte til FOU-formål er begrenset til en prøving av om det foreligger saksbehandlingsfeil eller myndighetsmisbruk.

Nemndenes kompetanse er i enkelte tilfelle begrenset ved at vedtak på noen saksområder skal behandles av regjeringen/departementet. Utlendingsloven begrenser Utlendingsdirektoratets og Utlendingsnemndas kompetanse i saker som gjelder rikets sikkerhet og vesentlige nasjonale interesser.

En lignende begrensning gjelder for de uavhengige organene på medieområdet. Medieklagenemnda behandler klager over Medietilsynets vedtak i medhold av medieeierloven og kringkastingsloven. Begge lover har bestemmelser om at departementet ikke kan instruere eller omgjøre de vedtakene som treffes av tilsynet og nemnda. I kringkastingsloven er det imidlertid et viktig unntak: «*I saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning kan Kongen i statsråd omgjøre Medietilsynets eller klagenemndas vedtak etter reglene i forvaltningsloven § 35 [annet](#), [tredje](#) og [femte](#) ledd.*» I forarbeidene er det presisert at dette er en sikkerhetsventil for politisk styring i prinsipielle og viktige saker. Bestemmelsen er antakeligvis ment å være en snever unntaksregel.

Det vanlige er at klagebehandlingen i nemndene ikke kan overprøves av andre forvaltningsorgan, men bare kan omgjøres i domstolene. På skatteområdet er det imidlertid innført en spesiell ordning. Skattedirektoratet kan kreve at Riksskattenemnda overprøver Skatteklagenemndas vedtak.³⁷ Som det fremgår av vår oversikt over saksmengden i nemndene (jf. vedlegg I), har denne ordningen vært lite brukt. 2001 var et

³⁵ Ordningen med voldsoffererstatning fra staten følger som hovedregel alminnelige erstatningsrettslige prinsipper ved fastsettelsen av erstatningen størrelse, men erstatningen er begrenset oppad til 20 ganger folketrygdens grunnbeløp.

³⁶ Likestillings- og diskrimineringsnemndas kompetanse er begrenset ved at det i følge diskrimineringsombudsloven § 9 ikke kan oppheve eller endre vedtak truffet av andre forvaltningsorganer, eller gi disse pålegg om hvordan myndighet må utøves for ikke å komme i strid med diskrimineringsombudsloven § 1 annet ledd.

³⁷ Jf. ligningsloven § 9-5 nr. 5

unntaksår. Da behandlet Riksskattenemnda mer enn 100 saker. Bakgrunnen var at flere likelydende saker (om særfradrag) ble tatt opp til endring etter en uttalelse fra Sivilombudsmannen.³⁸

Flere av de nemndene vi har registrert har andre oppgaver i tillegg til å treffe bindende enkeltvedtak. Følgende nemnder avgir også rådgivende uttalelser:

- Den nasjonale forskningsetiske komité for medisin og helsefag
- Klagenemnd for stadnamnsaker
- Likestillings- og diskrimineringsnemnda
- Partilovnemnda
- Trygderetten

Børsklagenemnda er både en statlig klagenemnd og et organ som har kompetanse som voldgiftsrett i tvister mellom private parter. Som omtalt foran, har Kontrollkommissjonen for psykisk helsevern både oppgaver som tilsynsorgan og klageorgan. Enkelte andre nemnder bistår departementet med utviklingsoppgaver. Et eksempel er Statens helsepersonellnemnd, som i tildelingsbrevet for 2013 er pålagt å bistå med videreutvikling av reaksjonssystemet overfor helsepersonell og godkjenningssystemet for helsepersonell med utdanning fra utlandet.

3.5 Saksmengde

Det er betydelig forskjeller mellom nemndene når det gjelder saksmengde. (Se oversikten over antall avgjørelser nemndene treffer i året i vedlegg I.).

Utlendingsnemnda skiller seg ut ved å behandle langt flere klagesaker enn de øvrige. I 2012 traff denne nemnda vedtak i 18 754 saker. Deretter fulgte Skatteklagenemnda (3507 avgjørelser), Trygderetten (2753 avgjørelser/kjennelser), Pasientskadenemnda (1292 avgjørelser), Forbrukertvistutvalget (1265 avgjørelser) og Erstatningsnemnda for voldsofre (1036 avgjørelser).

To andre nemnder som fattet et stort antall vedtak dette året var:

- Kontrollkommissjonen (6213 avgjørelser totalt, herunder 1543 klagesaker).³⁹
- Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker (2765 avgjørelser totalt, hvorav 646 gjaldt klagebehandling av akuttvedtak).

I den andre enden av skalaen finner vi nemnder som bare behandler én, eller en håndfull saker i året. Blant disse er Apotekklagenemnda, Klagenemnd for fagskoleutdanning, Medieklagenemnda, Klagenemnd for miljøinformasjon og Børsklagenemnda. Børsklagenemnda, som ble opprettet i 1989, behandlet ikke mer enn 20 saker i løpet av det første tiåret etter opprettelsen. I perioden 2006 – 2011 behandlet denne nemnda 24 saker.

³⁸ Skattedirektoratet har utarbeidet et forslag til omfattende endringer av nemndsordningene på skatteområdet, herunder nedlegging av Riksskattenemnda. Jf. *Skattedirektoratets forslag til endringer i nemndsordningen*. Brev til Finansdepartementet datert 04.07.2013. Nettsadresse: <http://skattebetaleren.no/sfiles/5/33/56/1/file/skattedirektoratets-forslag-til-endringer-i-nemndsordningen.pdf>

³⁹ Jf. Helsedirektoratets *Samlerapport 2012 Rapportering for kontrollkommissjoner i psykisk helsevern*, som inneholder tall for 53 av totalt 59 kontrollkommissjoner som hadde avsluttet rapportering for 2012.

I flere av de store nemndene har det vært betydelig variasjon i saksmengde over tid. Størst forandringer har det vært i Trygderetten. I 2001 ble det truffet over 6000 vedtak/kjennelser, og nivået var jevnt høyt også de to påfølgende årene. Senere gikk saksinngangen betraktelig ned. I 2009 ble det truffet 2329 vedtak/kjennelser, og i 2012 var det noe flere (2753). Årsaken til nedgangen skyldes i stor grad endringer i retten til uføretrygd. Uføresaker utgjorde rundt 50 prosent av sakene i 2003, men bare rundt ti prosent i 2012. Hovedgrunnen til at antallet uføresaker ble redusert, var at det ble innført tidsbegrenset uføretrygd fra 1. januar 2004. Dessuten ble det etablert en utvidet mulighet for å klage til NAV før eventuell anke til Trygderetten.⁴⁰

Reduksjonen i antallet uføresaker i Trygderetten var særlig sterk fra 2011 til 2012. Den relative andelen av andre sakstyper i Trygderetten har følgelig økt de senere årene. Saker som gjaldt ykesskade/yrkessykdom utgjorde den største gruppen i 2012 med vel ti prosent av totalen. Arbeidsavklaringspenger, som erstattet rehabiliteringspenger, ytelser ved yrkesrettet atferd og tidsavgrenset uførestønad (fra mars 2010) utgjorde også rundt ti prosent av saksinngangen.⁴¹

Det er bare noen ganske få nemnder som (i tillegg til Trygderetten) har opplevd en nedgang i antallet saker. Et slikt tilfelle er Klagenemnd for behandling i utlandet. I denne nemnda ble det truffet 29 avgjørelser i 2012, mens snittet for 2009 – 2011 var 39. En nemnd med betydelig nedgang var Klagenemnda for høgre utdanning, som bare traff syv avgjørelser i 2012 mot 40 i snitt de tre foregående årene.

Hovedtendensen både i de største, mellomstore og flere små nemnder har vært sterkt vekst i saksinngang, samt flere avsluttede saker.

- Antallet behandlede saker i Utlendingsnemnda økte fra 10 283 i 2008 til 16 182 i 2009, og i 2010 var antallet steget ytterligere til 18 353. I 2011 og 2012 steg antallet saker igjen til nærmere 19 000.
- I Pasientskadenemnda ble antallet nye saker blitt nesten fordoblet på fire år. I 2012 behandlet nemnda 1292 saker.
- Erstatningsnemnda for voldsofre hadde en økning i antallet ferdigbehandlede saker fra rundt 400 i 2008 til drøyt 1000 i 2012. Fra 2011 til 2012 var økningen spesielt stor (81 prosent.)
- I Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker var det stor økning i det samlede antall innkomne saker fra 2010 til 2011, og saksinngangen steg ytterligere med 12 prosent fra 2011 til 2012.
- Statens helsepersonellnemnd behandlet 15 saker i 2011 mot 143 i 2010. I denne nemnda ble antallet klagesaker nesten doblet i perioden 2008 til 2011.

Mens regelendringer har bidratt til å redusere saksinngangen i Trygderetten, har det ført til økning i saksmengden i Pasientskadenemnda. Den mest nærliggende forklaringen her er at virkeområdet for erstatningsordningen er blitt større. Økningen i saksinngang kan også ha sammenheng med at saker som gjelder

⁴⁰ Det nye klage- og ankeorganet i NAV, NAV Klageinstans, ble opprettet som ledd i den store NAV-reformen som ble gjennomført i perioden 2006 – 2010. I 2009 ble det publisert en studie av NAV klageinstans, forfattet av Endre S. Refsdal, jf. Institutt for offentlig retts skriftserie 2/2009.

⁴¹ Trygderettens årsmelding 2012.

pasientskadeerstatning vies stor oppmerksomhet i media, og at både pasientorganisasjoner og advokater er aktive i det offentlige ordskiftet. Erstatningsordningen og de mulighetene den gir for å få til dels høye utbetalinger, er etter hvert blitt godt kjent. For Utlendingsnemnda har variasjoner i antall asylsøkere vært den mest utslagsgivende faktoren. I 2013 kom det knapt 12 000 asylsøkere, og det var 22 prosent flere enn i 2012.

4 Nemndenes plassering i forvaltningsorganisasjonen

4.1 Grader av og former for uavhengighet

Det er vanlig å omtale de statlige klagenemndene som «uavhengige forvaltningsorganer». Som vi har vært inne på innledningsvis, vil bare det å legge klagebehandlingen på et lov-/saksområde til en frittstående nemnd, gi grunnlag for å anta at klageinstansen vil ha en viss uavhengighet. Det samme gjelder andre statlige nemnder med myndighet til å treffe enkeltvedtak. Det vil være vanskeligere for et departement å instruere et kollegialt organ der medlemmene i prinsippet er likestilte, sammenlignet med et organ med én ansvarlig leder. Dertil kommer at det er mer eller mindre eksplisitt forutsatt at nemnder som er sammensatt for å foreta en allsidig avveining av faglige hensyn og interesser, ikke skal kunne instrueres i den enkelte sak. Men som vi skal se, er graden av og formen for uavhengighet høyst varierende.

Smith og Eckhoffs lærebok i forvaltningsrett definerer «uavhengighet» med referanse til organer eller tjenestemenn som til en viss grad er unntatt fra den alminnelige organisasjons- og instruksjonsmyndigheten i forvaltningshierarkiet. Det understrekes samtidig at et forvaltningsorgan aldri vil være helt uavhengig. Selv om en tjenestemann eller et organ har stor uavhengighet i faglige spørsmål, vil uavhengigheten være mer begrenset i administrative og økonomiske saker.⁴² Det refereres her til rettslige og formelle forhold som begrenser overordnet myndighets adgang til å styre virksomheten og utvider virksomhetens handlefrihet tilsvarende.

Når det opprettes en klagenemnd som skal overprøve forvaltningsvedtak, reiser det noen særlige problemstillinger. Trekantforholdet mellom regjeringen/departementet, det forvaltningsorganet som fatter førsteinstansvedtaket og klagenemnda, blir annerledes enn det som er forutsatt i forvaltningslovens system. Ansvars- og instruksjonslinjene i alle relasjonsretninger må avklares særskilt. Det vil blant annet være spørsmål om førsteinstansen fortsatt skal være et ordinært forvaltningsorgan, eller om dette organet skal ha samme uavhengighet som klagenemnda. Videre vil det være spørsmål om organisatorisk avstand mellom det organet som traff det påklagede vedtaket i første instans og klagenemnda.

Reguleringen av uavhengighet er varierende og uklar. Det kan skape usikkerhet om ansvarsforholdene både på departementsnivå og i nemnda. I siste instans vil det også kunne føre til at det blir stilt spørsmål om rekkevidden av det parlamentariske ansvaret for myndighetsutøvelsen i de organene som er involvert.⁴³

Vi vil i det følgende se nærmere på hvordan myndighetsutøvelsen er regulert på forskjellige saks-/rettsområder. Andre forhold som har betydning for nemndenes formelle og reelle uavhengighet behandles i kapittel 5 og 6.

⁴² Smith og Eckhoff, *Forvaltningsrett*. 9. utgave, 2. opplag. 2011, kapittel VI.

⁴³ Smith, Eivind. *Uavhengig myndighetsutøvelse. Statlige forvaltningsorganers rettslige status og posisjon overfor ledelsen av den utøvende makt (Kongen og departementet)*. Vedlegg til Difi-rapport 2012:7 Uavhengig, eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse.

4.2 Rettslig regulering av uavhengighet

Som omtalt foran (kapittel 3) er hovedregelen i forvaltningsloven (§ 28) at klage over et forvaltningsvedtak avgjøres innenfor forvaltningshierarkiet av det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det organet som har truffet det påklagede vedtaket. Det følger av forvaltningsloven § 34 at departementet normalt kan overprøve alle sider ved en sak, også de som ikke er påklaget eller behandlet av underinstansen.

Forvaltningsloven åpner for at det på særskilte saksområder kan fastsettes klageregler som avviker fra hovedregelen. Men de fleste unntakene fra forvaltningslovens klagesystem er hjemlet i særlover, ikke i forvaltningslovens unntaksbestemmelser. Når en statlig klagenemnd er etablert ved lov/forskrift, er det den aktuelle loven som gir det rettslige grunnlaget for uavhengigheten.⁴⁴

Hvor omfattende uavhengighet et statlig nemndsorgan har, avhenger av flere forhold. Det vil for det første være spørsmål om de aktuelle lovene åpner for at departementet kan gi *forskrifter* om organisering og saksbehandling. Videre vil det være spørsmål om instruksjonsmyndigheten er avskåret, og i så fall om avskjæringen bare gjelder *individuell instruksjon* eller også generell instruksjon. Der hvor den individuelle instruksjonsmyndigheten er i behold, kan departementet styre grunnlaget for eller resultatet i én bestemt sak. *Generell instruksjonsmyndighet* gir overordnet myndighet rett til å styre regelverkstolkninger, skjønnsutøvelse og saksprioritering. I tillegg vil det være spørsmål om regjeringens/departementets adgang til *omgjøring av eget tiltak* er i behold. Dette er et virkemiddel som gir det overordnede organet mulighet for å påvirke innholdet i en sak ved å behandle saken på nytt med et avvikende vedtak.

På oppdrag fra Difi gjennomgikk professor Eivind Smith den rettslige reguleringen av rundt 90 myndighetsorganer, herunder 30 – 40 klagenemnder. Utredningen omfattet organer der det etter Difis foreløpige vurdering syntes relativt klart at instruksjons-/omgjøringsadgangen var innsnevret, og de organene der det syntes å herske uklarhet om dette.⁴⁵ Smith kom frem til at bare for et relativt lite antall organer (21 av de drøyt 90) var uavhengigheten «adekvat» regulert, dvs. at unntakene fra det hierarkiske utgangspunktet fremgikk på en rimelig klar måte av de aktuelle lovene (evt. supplert med forskrift).⁴⁶

I syv av de undersøkte klagenemndene var uavhengigheten adekvat regulert.⁴⁷ Blant disse var Personvernemnda, Likestillings- og diskrimineringsnemnda og Utlendingsnemnda. Her fremgikk det tydelig av lovgrunnlaget at nemndene verken kan instrueres i generelle spørsmål eller i enkeltsaker. Regjeringen/departementet kan heller ikke omgjøre disse nemndenes vedtak av eget tiltak.

Også for flere av de andre nemndene som ble gjennomgått var uavhengigheten forankret i lov, men likevel ikke tilstrekkelig avklart. Smith kom til at dette blant annet gjaldt for Den nasjonale forskningsetiske komite for medisin og helsefag, Klagenemnd for høyere

⁴⁴ Smith, Eivind. Vedlegg til: Difi-rapport 2012:7.

⁴⁵ Difi-notat 2010:1 *Statlig, men uavhengig? Myndighetsutøvelse gjennom forvaltningsvedtak.*

⁴⁶ Smith, Eivind. Vedlegg til: Difi-rapport 2012:7.

⁴⁷ Smith, Eivind. Vedlegg til: Difi-rapport 2012:7.

utdanning og Klagenemnd for fagskoleutdanning, Statens helsepersonellnemnd og Apotekklagenemnda. Eksempler på nemnder der uavhengigheten hovedsakelig bygget på lovforarbeider, var flere eldre nemnder som Trygderetten, Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker og Forbrukertvistutvalget.

Videre fremgår det av Smiths utredning at i flere av de nemndene som inngår i Difis kartlegging, er reguleringen av uavhengigheten høyst mangelfull. Eksempler på dette er Erstatningsnemnda for voldsofre, Klagenemnd for stadnamnsaker, Klagenemnd for merkesaker og Lånekassens klagenemnd.

Både Smiths gjennomgang og Difis kartlegging tyder imidlertid på at det i løpet av de siste 10 – 15 årene har blitt lagt større vekt på å forankre uavhengigheten i klare lovbestemmelser. For flere nyopprettede nemnder fremgår det av selve lovteksten hvorvidt departementets instruksjons- og omgjøringsadgang er avskåret, mens tilleggsbestemmelser blir gitt i forskrift. Et eksempel er Klagenemnda for industrielle rettar. I flere tilfelle er det også foretatt endringer i lov eller forskrift som bidrar til slik klargjøring. Som påpekt i Smiths utredning var det tidligere mer alminnelig at uavhengigheten ble avledet av lovteksten og tolket i lys av lovforarbeidene, eller det ble forutsatt at organet ikke kunne instrueres i enkeltsaker på grunn av dets spesielle oppgaver og karakter.

4.3 **Trekantforholdet mellom departement, førsteinstans og klagenemnd**

Når det opprettes frittstående klagenemnder, har det ikke bare innvirkning på relasjonen mellom departement og klageinstans. Det reiser også spørsmål om ansvars- og rollefordelingen mellom departement og førsteinstans, og mellom førsteinstans og klagenemnd.

Førsteinstansens plassering i forvaltningsorganisasjonen kan ha betydning for klagenemndas uavhengighet og legitimitet. Dersom førsteinstansen er et ordinært forvaltningsorgan som er underlagt regjeringen/departementet på vanlig måte, vil det kunne påvirke nemndas avgjørelser direkte eller indirekte.

Enkelte nemnder er ikke egne forvaltningsorgan, men inngår i samme organisasjon som førsteinstansen. Det gjelder blant annet Klagenemnd i disiplinærsaker, som inngår som et ledd i den samlede administrasjonen av Forsvaret, og Lånekassens klagenemnd, som inngår som en del av forvaltningshierarkiet på linje med Lånekassen, og Skatteklagenemnda som er underlagt Skatteetaten. Slike eksempler på manglende organisatorisk avstand mellom førsteinstans og klagenemnd kan svekke nemndas legitimitet. Organiseringen kan gi grunnlag for tvil om nemndas mulighet til å foreta en selvstendig vurdering av førsteinstansens vedtak. Det gjelder spesielt i tilfeller som her er nevnt, hvor det heller ikke er innført bestemmelser som avskjærer departementets instruksjons- og omgjøringsmyndighet.

Klagenemndene ved universiteter og høyskoler er heller ikke egne forvaltningsorganer, men tilknyttet de aktuelle institusjonene. Men fordi universiteter og høyskoler har utstrakt lovbestemt selvstendighet, blir «moderinstitusjonens» uavhengighet bestemmende også for klagenemndenes stilling. Det samme gjelder de tre ankenemndene

for litteratur, som er tilknyttet Norges Kulturråd. Den nye kulturrådsloven⁴⁸ fastslår at rådet er faglig uavhengig i sitt arbeid og ikke kan instrueres når det gjelder enkeltvedtak om fordeling av tilskudd, og at departementene ikke kan overprøve eller omgjøre vedtak fattet av rådet på grunnlag av det kunst- og kulturfaglige skjønnet. Ankenemndene som har delegert myndighet fra rådet, arbeider etter samme retningslinjer om «armlengdes avstand» fra politiske myndigheter.

I utlendingsforvaltningen og på enkelte andre områder hvor behovet for uavhengighet er en viktig del av begrunnelsen for opprettelse av den aktuelle nemndsordningen, har også førsteinstansen blitt etablert som et formelt uavhengig forvaltningsorgan. Da forslaget om en nemndsløsning i utlendingsforvaltningen ble lagt frem for Stortinget første gang, var det ikke flertall for at nemnda skulle behandle *alle* saker etter utlendingsloven. Flertallet i Justiskomiteen ville at nemnda bare skulle behandle asylsaker, og gikk på dette grunnlag inn for at nemnda ikke skulle kunne instrueres verken om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller i enkeltsaker. På grunn av den endrede rolledelingen mellom nemnda, direktoratet og departementet, gikk de inn for at de samme avskjæringene av departementets styringsvirkemidler som skulle gjelde for nemnda, også burde gjelde for Utlendingsdirektoratet innenfor nemndas arbeidsområde.⁴⁹

På utlendingsfeltet har klagebehandlingen og styringsforholdene vært utredet og forandret flere ganger.⁵⁰ En av utfordringene med å finne frem til en løsning som balanserer hensynet til politisk styring og uavhengighet på dette området, er at Utlendingsdirektoratets innvilgelser aldri blir brakt inn for nemnda. Også disse vedtakene kan være tvilsomme eller feilaktige. For å sikre at også vedtak som innvilger en søknad skal kunne kontrolleres, har regjeringen/departementet fått flere styringsvirkemidler overfor direktoratet. Departementet har bl.a. fått anledning til å bringe direktoratets avgjørelser inn for domstolene. Men i en senere utredning, NOU 2006:14 *Gransking av Utlendingsdirektoratet*, ble det påpekt at bestemmelser som gir departementet ulik instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda og Utlendingsdirektoratet, er en uheldig løsning. Det viste seg at det kunne føre til kompetansestrid og forskjellig praksis i de to sentrale organene i utlendingsforvaltningen.

En annen problemstilling som har vært tatt opp på utlendingsområdet, er om nemnda burde kunne omgjøre underinstansens vedtak av eget tiltak. Argumenter som taler imot en slik løsning, er at nemnda skal være en rettsikkerhetsgaranti for parter som mener det er tatt feilaktige avgjørelser. Det ville være uheldig om nemnda skulle ha myndighet som et ordinært overordnet organ til å avgjøre faglige spørsmål når ingen parter er misfornøyde med utfallet, om ikke annet så fordi nemnda ikke står politisk ansvarlig overfor Stortinget og heller ikke har budsjettansvar.

EUs personverndirektiv ble implementert i norsk lovgivning gjennom personopplysningsloven. Direktivet krever at tilsynsmyndigheten skal være uavhengig, og dette kravet ble fulgt opp i lovens bestemmelser om organiseringen av

⁴⁸ LOV – 2013-06-07-31

⁴⁹ Innst. nr. 24 (1996-97) s. 3. Om den videre behandlingen av denne saken, se referanse i neste fotnote.

⁵⁰ NOU 2010:12 Ny klageordning for utlendingssaker, kap.6 *Tidligere vurderinger av klagebehandlingen og styringsforholdene på utlendingsfeltet*.

personvernforvaltningen og ansvars- og oppgavefordelingen mellom myndighetsorganene. Det fremgår klart av personopplysningsloven at departementet ikke har instruksjons- og omgjøringsadgang verken overfor Datatilsynet eller Personvernemnda.

5 Krav til nemndmedlemmer og ansatte i sekretariater

5.1 Bestemmelser om oppnevning

Oppnevning av nemndas leder og øvrige medlemmer er en viktig styringsmulighet. Det har derfor stor betydning hvilken instans som oppnevner og hvilke prosedyrer som er fastsatt for dette. Bestemmelser om oppnevningen av nemndsmedlemmer er i de fleste tilfeller regulert i lov eller forskrift. Det vanligste er at det er departementet som oppnevner medlemmene, eller at det gjøres av Kongen i statsråd. Med ett unntak oppnevnes alle nemndsmedlemmer av samme organ. Unntaket er Personvernemnda, der leder og nestleder oppnevnes av Stortinget og de øvrige medlemmene av Kongen i statsråd. Denne spesielle ordningen har vært begrunnet ut fra hensynet til nemndas uavhengighet av politisk ledelse.

I Trykderetten blir leder, nestleder og øvrige faste medlemmer utnevnt av Kongen i statsråd. Andre eksempler på nemnder der medlemmene blir oppnevnt av Kongen i statsråd er Forbrukertvistutvalget, Klagenemnd for disiplinærsaker, Likestillings- og diskrimineringsnemnda, Medieklagenemnda, Partilovnemnda og Den sentrale abortklagenemnda.

For nemnder som oppnevnes i statsråd vil det normalt være mange krav til sammensetningen, både formelle og uformelle. I tillegg til krav til medlemmenes faglige kvalifikasjoner, som også kan være nedfelt i lov- og regelverk, vil det normalt også være krav til kjønnsbalanse, geografisk spredning, aldersfordeling, og i noen tilfeller også etnisk bakgrunn. Hensikten er å få størst mulig bredde og mangfold inn i nemndene uten å svekke faglig kvalitet.

Det er i praksis neppe noen vesentlige forskjeller på hvilke kriterier som legges til grunn ved oppnevning av departementet sammenliknet med oppnevning i statsråd. Likevel kan det tenkes at kravene til prosessen rundt statsrådsoppnevning gir sterkere garanti for bredde i sammensetningen og avstand mellom departement og nemnd, enn når departementet selv oppnevner.

For øvrig er det spesielle regler om oppnevning i en rekke nemnder. Skatteklagenemndene oppnevnes av fylkestingene, og Kulturrådet oppnevner de tre ankenemndene for innkjøp av litteratur. Forskningsrådets klageutvalg oppnevnes av Norges forskningsråds hovedstyre. Kontrollkommisjonene oppnevnes av fylkesmennene etter delegasjon fra Helsedirektoratet.

5.2 Oppnevnings- og gjenoppnevningstid

For de fleste nemndene er oppnevningstiden regulert. Det er ofte også regler om gjenoppnevning. I et fåtall nemnder er det bestemmelser om mulighet for gjenoppnevning flere ganger. Bestemmelser om oppnevnings- og gjenoppnevningstid kan ha betydning for nemndas uavhengighet, legitimitet og effektivitet. Det er imidlertid sjelden at valget av kortere eller lengre oppnevningstid og muligheten for gjenoppnevning blir utførlig begrunnet i forarbeidene eller i loven/forskriftene.

I Klagenemnda for industrielle rettar tilsettes leder og nestleder som tjenestemenn i fast fulltidsstilling (se kapittel 5.7). De andre medlemmene i nemnda oppnevnes av departementet for en periode på inntil fem år med mulighet til nyoppnevning. Her kan et medlem oppnevnes for flere femårsperioder, uten at det er fastsatt noen grense for hvor lenge en person kan være medlem av nemnda.

Det mest vanlige er at nemndmedlemmenes funksjonstid er fire år. Det gjelder enten oppnevningstiden er regulert eller ikke. I flere nemnder åpnes det for at ikke alle medlemmene skiftes ut på en gang. Derved vil det til enhver tid være enkelte eller flere medlemmer som ivaretar kontinuiteten i nemndsarbeidet.

For Likestillings- og diskrimineringsnemnda gjelder oppnevningen for 4 år, og nemndsmedlemmer kan gjenoppnevnes én gang. Samme regler gjelder bl.a. for Personvernemnda, Apotekklagenemnda, Statens helsepersonellnemnd, Klagenemnd for statens byggetekniske etat, og Den nasjonale forskningsetiske komite for medisin og helsefag.

I Pasientskadenemnda er oppnevningstiden 3 år, og i Klagenemnda for behandling i utlandet og Preimplantasjonsnemnda er oppnevningstiden bare 2 år. Hensynet til kontinuitet ivaretas her ved at medlemmene kan gjenoppnevnes én eller flere ganger.

To nemnder har ulik oppnevningstid for medlemmene. Den ene er Klagenemnda for høgre utdanning der studentrepresentanten oppnevnes for to år, mens de øvrige medlemmene oppnevnes for fire år. Den andre er Klagenemnd for disiplinærsaker der lederen oppnevnes for fire år, de øvrige medlemmene for to år.

I Erstatningsnemnda for voldsofre er oppnevningstiden 4 år, men gjenoppnevning er ikke regulert. I denne nemnda har lederen vært gjenoppnevnt flere ganger. Nemndas fagadministrasjon mener en faglig dyktig leder med inngående kjennskap til saksområdet er av avgjørende betydning for forsvarlig saksbehandling og effektiv saksavvikling. Det kan være vanskelig å rekruttere en god leder, og det vil i alle fall ta tid før en ny leder vil ha satt seg inn i saksfeltet.⁵¹

5.3 Krav til nemndmedlemmenes faglige kvalifikasjoner

For de fleste nemndene er det fastsatt bestemte kvalifikasjonskrav til medlemmene. Kravene skal sikre at nemndene har tilgang til faglig innsikt på høyt nivå og kunne treffe gode avgjørelser. Selv om det i de aller fleste tilfellene stilles krav om at lederen og eventuelt flere medlemmer skal ha juridisk kompetanse, er kravene til faglig kompetanse gjerne forskjellige fra domstolene. I nemndene blir det lagt større vekt på juridisk spesialistkompetanse og/eller spesialistkompetanse fra andre fagområder.

Vi har utarbeidet en oversikt som illustrerer hvilke kvalifikasjoner nemndlederne har (se vedlegg I.). For de fleste av disse nemndene er det fastsatt kompetansekrav til leder, og i mange tilfelle også til nestleder. Der det stilles krav til leder og nestleder, dreier det seg i de aller fleste tilfellene om juridisk kompetanse, herunder dommererfaring eller

⁵¹ Intervju i Sivilrettsavdelingen i JD 14.06.12.

dommerkompetanse.⁵² Men også for de nemndene der det ikke fastsatt spesielle krav, blir det i praksis gjerne oppnevnt leder med juridisk fagkompetanse. Leder med annen fagkompetanse forekommer bare i noen ganske få nemnder. Ett slikt tilfelle er den sentrale abortklagenemnda der lederen er lege.

Når det gjelder de øvrige medlemmene, er det bare stilt særlige krav til faglige kvalifikasjoner i et mindretall av nemndene. De dominerende profesjoner når det gjelder spesifikke kvalifikasjonskrav er juss og medisin. I flere av nemndene på Helsedepartementets område er det krav om at medlemmer skal ha medisinsk eller annen helsefaglig kompetanse, og for enkelte nemnder er det krav til økonomi- eller revisorkompetanse. Juridisk kompetanse ivaretar hensynet til forsvarlig saksgang og rettsriktige resultater. For øvrig er det vanlig at det ved oppnevningen blir lagt vekt på at medlemmene skal ha kunnskap og erfaringer innen det fagfeltet nemndene mottar klager fra.

Kollegiet av trygderettsdommerne i Trygderetten skal være flerfaglig med juridiske, medisinske og attføringskyndige medlemmer. Både leder og nestleder og minst en av de andre trygderettsdommerne skal ha kompetanse som høyesterettsdommer.

I skatteforvaltningen har det ikke vært tradisjon for å legge vekt på medlemmenes sakkyndighet. Da inntektsskatten ble etablert, var det hensynet til lokalkunnskap som ble ansett som det viktigste. Dette hensynet har falt helt bort for de regionale skatteklagenemndene. Rettssikkerhetshensyn har i dag fått større gjennomslag i og med at det stilles krav om at to tredjedeler av medlemmene skal ha faglig bakgrunn.⁵³

I den nylig opprettede Klagenemnda for industrielle rettigheter er det stilt krav om at leder og nestleder skal ha dommerkompetanse.⁵⁴ Ellers følger det av bestemmelsen at de øvrige medlemmene skal ha den kompetansen som er nødvendig for en forsvarlig saksbehandling. Per i dag er dette løst ved at 11 av medlemmene er jurister, mens 12 av medlemmene har teknisk kompetanse. Sammensetningen av utvalget i den enkelte sak skal skje på grunnlag av hva som er formålstjenlig ut fra hvilken kompetanse som er nødvendig i den aktuelle saken. Det forholdsvis høye antallet medlemmer gjør det også mulig å ta hensyn til hvilke medlemmer som er tilgjengelige.

⁵² *Jurist*: Kategorien omfatter alle med juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap. Det skilles ikke mellom advokater og jurister.

Dommerkompetanse: I denne kategorien faller de nemndene der lederen fyller domstollovens vilkår for å kunne oppnevnes til dommer. Det er ikke et krav at han eller hun faktisk har hatt en dommerstilling. For en del av nemndene skiller regelverket mellom dommerkompetanse, lagdommerkompetanse og høyesterettsdommerkompetanse. Etter at det formelle kravet til eksamenskarakterer ble tatt ut av domstolloven, har dette skillet mindre betydning. Skillet er likevel inntatt i statistikken for å illustrere hvilket hensyn til faglige kvalifikasjoner som er tatt ved opprettelsen av nemndene.

Dommererfaring: Denne kategorien omfatter de nemndene der det stilles krav til at nemndleder har vært ansatt i en dommerstilling.

⁵³ Zimmer, Fredrik. *Noe om nemnder i skatteforvaltningen*. I: Mår, Nina og Barbro Andenæs (red.) Klagenemnder. Rettssikkerhet og effektivitet. Fagbokforlaget 2008.

⁵⁴ Jfr. patentstyrelsen § 3.

5.4 Nemnder med parts-/interesserepresentasjon

Vi har også innhentet opplysninger om parts-/interesserepresentasjon i de forskjellige nemndene. Det vi har kommet frem til, er at anslagsvis en av to nemnder har slik representasjon (se vedlegg I). Dette kan være representanter for ulike grupper som typisk er parter i de sakene nemndene behandler, som for eksempel studenter i klagenemndene til universitetene og høyskolene, og advokater i Disiplinærnemnda for advokater. For flere av disse nemndene er parts-/interesserepresentasjon hjemlet i lov eller forskrift, eller forutsatt i forarbeider.

For flere nemnder er det gitt bestemmelser om at noen av medlemmene skal oppnevnes *etter forslag* fra berørte parter/interesser, som for eksempel arbeidstaker-/arbeidsgiverorganisasjoner, bransjeorganisasjoner, eller fra pasientrettighetsorganisasjoner. Et eksempel er Klageordningen for kvoteordningen for melk. Nemnda oppnevnes av Landbruks- og matdepartementet, og to av i alt fire medlemmer oppnevnes etter forslag fra Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag.

Et eksempel på en nemnd der medlemmene er oppnevnt etter innstilling fra et annet forvaltningsorgan, er Den nasjonale forskningsetiske komité for medisin og helsefag. Hele komiteen oppnevnes etter innstilling fra Norges forskningsråd.

Også på områder hvor det ikke eksplisitt er stilt krav om det, er det nokså vanlig at en nemnd har medlemmer som har en interesse- eller brukerbakgrunn. Slik erfaringsbakgrunn kan bidra til å styrke tilliten til nemnda i de organisasjonene og interessegruppene som er representert. Det kan imidlertid også svekke inntrykket av at nemnda praktiserer regelverket upartisk (jf. neste avsnitt og kapittel 6.5 om særlige habilitetsspørsmål i nemndene).

5.5 Regler om hvem som ikke kan oppnevnes

For flere nemnder er det i lov eller forskrift fastsatt hvem som *ikke* kan oppnevnes som medlemmer. Formålet kan være å sikre at sakene får en ny og uavhengig behandling i klageinstansen, eller det kan være for å sikre nemndas uavhengighet av andre offentlige organer og eksterne interessegrupper.

Ligningsloven har bestemmelser om at innehavere av visse stillinger ikke kan være medlemmer i Riksskattenemnda. Det gjelder tjenestemenn i Skattedirektoratet og ved skattekontorene, skatteoppkrevere og tjenestemenn ved deres kontor, politiembetsmenn og politifullmektiger. Det er også regler som innebærer at ingen kan være medlem eller varamedlem i flere ligningsorgan (dvs. Skatteklagenemnda, Riksskattenemnda eller nemndene ved sentralskattekontorene).

Et annet eksempel er bestemmelser i den nye patentstyreloven, der det slås det fast at ingen av Patentstyrets ansatte kan være medlem av Klagenemnda for industrielle rettar.

Også for Klagenemnda for revisor- og regnskapsførersaker er det innført regler som legger føringer for nemndas sammensetning. Aktive utøvere innen de yrkesgruppene som er direkte berørt av nemndas avgjørelser, skal ikke utgjøre flertallet av nemndas medlemmer: «*Nemnden kan ikke sammensettes slik at personer som er oppdragsansvarlige revisorer eller regnskapsførere, eller som utfører arbeid for*

godkjent revisjonsselskap eller regnskapsførerselskap, eller personer selskapet har samarbeidsavtale med, får et flertall av nemndens medlemmer.»⁵⁵

Bestemmelser om hvem som ikke kan oppnevnes som medlemmer i abortklagenemndene, er et eksempel på at medlemmenes livssyn og holdninger tillegges vekt. I abortforskriften er det tatt inn en egen bestemmelse om at helsepersonell som av samvittighetsgrunner er fritatt fra å utføre eller assistere ved svangerskapsavbrudd, ikke kan sitte i klagenemnda.⁵⁶ Bestemmelsen ivaretar både hensynet til helsepersonell og hensynet til at den abortsøkende og hennes pårørende skal ha tillit til at saken blir behandlet av uhildede personer.

Etter psykisk helsevernloven § 6-2 siste ledd kan ingen oppnevnes som medlem av en kontrollkommisjon som skal føre kontroll med de delene av det psykiske helsevernet som vedkommende har ansvar for i sin vanlige stilling. I et rundskriv til fylkesmennene om oppnevning av medlemmer til kontrollkommisjonene, legger Helsedirektoratet til grunn at tjenestemenn hos Fylkesmannen vil være inhabile i det aktuelle fylket.⁵⁷

5.6 Antall medlemmer

Antall medlemmer har betydning for hvor stor faglig og interessemessig bredde nemnda vil ha. Jo flere medlemmer med ulik faglig kompetanse og erfaringsbakgrunn, desto større mulighet for allsidig belysning av sakene. Medlemstallet kan også være en av flere faktorer som har innvirkning på effektiviteten i saksbehandlingen, herunder saksbehandlingstiden. Hva antallet medlemmer betyr for nemndas arbeid avhenger imidlertid av flere forhold, herunder beslutningsreglene, saksomfanget og møtehyppigheten, og om det dreier seg om fast ansatte medlemmer eller medlemmer som bare deltar i enkelte saker.

Spesielt i nemnder hvor det er vanlig å behandle enkelte saker i (minst) to nemndsmøter, vil antallet deltakere ha betydning både for saksomkostningene og saksbehandlingstiden. Flere nemnder, bl.a. Personvernemnda, behandler kompliserte saker og prinsipp saker i flere møter.⁵⁸

I Trygderetten, som har et stort antall fast ansatte medlemmer, avgjøres de fleste sakene av to medlemmer.⁵⁹ Også Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker har et høyt antall medlemmer. Hver av de tolv fylkesnemndene består av flere nemndledere, et utvalg fagkyndige og et alminnelig medlemsutvalg. Når saker behandles i nemndsmøte settes nemnda med tre eller fem medlemmer.

⁵⁵ Forskrift om klagenemnd for revisor- og regnskapsførersaker, § 2 (2) 2. punkt.

⁵⁶ Tilsvarende bestemmelse gjelder for oppnevning av leger til de primære abortnemndene.

⁵⁷ Helsedirektoratet. IS-11/2008 *Rundskriv til fylkesmennene vedrørende oppnevning av medlemmer til kontrollkommisjonene i det psykiske helsevernet.*

⁵⁸ Personvernemnda har syv medlemmer. Minst fem av nemndas medlemmer eller varamedlemmer må være tilstede for at nemnda skal være beslutningsdyktig. I intervju med Difi 19.04.11 opplyste nemndas tidligere leder, professor Jon Bing, at de fleste sakene legges fram til et forberedende møte. Det er sjelden de avgjøres i dette første møtet. Det fremgår av årsrapporten for 2012 at nemnda hadde enkelte kompliserte saker til behandling på en rekke møter i 2011 og 2012.

⁵⁹ Jf. lov nr. 9 av 16.12.1966 om anke til Trygderetten § 7.

Antallet medlemmer i skatteklagenemndene fastsettes av Skattedirektoratet og varierer mellom de fem regionene. Til sammen dreier det seg om nærmere 100 medlemmer. Nemndene arbeider med enkeltsaker i avdelinger på tre personer. Dersom det er dissens i en avdeling, eller hvis møtelederen krever det, blir avgjørelsen fattet i møte. Avdelingen utvides da med to medlemmer, der en av dem er leder.⁶⁰

Forbrukertvistutvalget har 13 medlemmer, men her kreves det bare at tre medlemmer møter for at nemnda skal være beslutningsdyktig. Også andre nemnder med et forholdsvis stort antall medlemmer totalt, har utfyllende bestemmelser om hvordan nemnda skal være sammensatt når den behandler enkeltsaker (jf. kapittel 6.2).

Flere andre nemnder har forholdsvis mange medlemmer, men de fleste nemndene vi har kartlagt har ikke mer enn tre til fem medlemmer.

I de fleste tilfellene er det bestemmelser i den aktuelle loven eller forskriften om at det også skal oppnevnes varamedlemmer. Det varierer imidlertid hvor detaljert ordningen med varamedlemmer er regulert, og hvilken rolle varamedlemmene skal ha. I mange nemnder oppnevnes personlige varamedlemmer for alle medlemmene. I andre tilfeller har alle unntatt formannen personlig vara, og det er da gjerne nestlederen som skal fungere når lederen har forfall. Enkelte nemnder er delt i to eller flere avdelinger, og det er da gjerne spesielle bestemmelser om hvem som er leder og nestleder i disse avdelingene. I noen nemnder er det vanlig at varamedlemmene innkalles til alle møter, i andre blir de bare innkalt når et medlem melder forfall.

Følgende eksempler illustrerer ulike varaordninger:

- Likestillings- og diskrimineringsnemnda består av leder, nestleder og seks øvrige medlemmer. Her er det bestemmelser om at det i tillegg skal oppnevnes fire upersonlige varamedlemmer, som kan tre inn ved forfall. Nemnda er delt i to avdelinger. Leder og nestleder deltar i begge avdelinger sammen med tre andre medlemmer.
- Klagenemnd for revisor og regnskapsførersaker skal ha leder, nestleder og tre ordinære medlemmer. I tillegg kommer tre varamedlemmer.
- Klagenemnda for voldsoffererstatning består av én leder og to medlemmer. I tillegg er det en varaleder og to varamedlemmer.

5.7 Nemnder med dobbelt/flerdobbelt sett av medlemmer

Oppnevning av et visst antall varamedlemmer er et virkemiddel for å sikre at nemndene har tilstrekkelig beslutningskapasitet. Flere av de største nemndene, som Utlendingsnemnda, Trygderetten og Pasientskadenemnda, har i tillegg flere sett av ledere/medlemmer. Det blir da mulig å kunne øke antallet nemndsmøter i året.

Pasientklagenemnda har en spesiell ordning. Nemnda har fem faste medlemmer og tre sett av varamedlemmer. Ingen av disse er fast ansatt. I hvert møte settes nemnda med fem medlemmer etter en sirkulasjonsordning. Bakgrunnen for denne ordningen er den store saksmengden. Med denne ordningen var det i 2012 mulig å holde 32 nemndsmøter, hvert over to dager. For å øke kapasiteten ytterligere er det lagt opp til at

⁶⁰ Ligningsloven § 3-9.

Pasientskadenemnda får et fjerde sett nemndsmedlemmer i 2014. Når det ikke har vært gjort tidligere, kan det ha sammenheng med knappe ressurser, men også at det har vært problemer med å rekruttere nemndledere og øvrige medlemmer med den spesielle kompetansen som kreves.

I den nye patentstyreloven er det hjemmel for å oppnevne et stort antall medlemmer til Klagenemnda for industrielle rettar. Nemnda skal i tillegg til leder og nestleder ha «*så mange medlemmer som er nødvendig for en forsvarlig saksbehandling*». I dag har nemnda totalt 23 medlemmer. Nemnda settes som hovedregel med tre medlemmer, men lederen kan bestemme at nemnda settes med fem medlemmer i spesielle saker.⁶¹

5.8 Nemndmedlemmenes administrative tilknytning

Bare et fåtall av de registrerte nemndene, herunder noen av de største, har fast ansatte medlemmer. Det gjelder Trygderetten, Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, men også den nylig opprettede Klagenemnda for industrielle rettigheter (KIFR). Ordningen med fast ansatte nemndledere begrunnes ut fra hensynet til rettssikkerhet og likebehandling, samtidig som det blir sett på som et effektivitetstiltak.

Trygderetten skiller seg ut fra de øvrige ved at leder, nestleder og 25 faste rettsmedlemmer er embetsmenn med et særlig stillingsvern, og som innad omtales som rettsdommere. Trygderetten hadde i 2012 også 14 rettsfullmektiger i stillinger som tilsvarer dommerfullmektiger i de ordinære domstolene.

I Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker er nemndlederne ansatt i virksomheten, mens øvrige medlemmer er oppnevnt av Kongen i Statsråd. Nemndlederne i hver av de regionale fylkesnemndene er ansatt i ordinære, faste heltidsstillinger, mens nemndlederne i Utlendingsnemnda og direktøren for organet har siden nemnda ble opprettet i 2001 vært heltidsansatte på åremål.

I Klagenemnda for industrielle rettar er leder og nestleder fast ansatt i heltidsstilling, mens de øvrige medlemmene oppnevnes av departementet.

Også Utlendingsnemnda har ansatte medlemmer, men her dreier det seg om nemndledere som er ansatt i åremålsstilling. Spørsmålet om nemndlederne skulle ansettes i fast stilling eller i åremålsstilling har vært utredet flere ganger. Det har vært fremmet forslag om at nemndledere burde være uavsettelige, fordi det ville gi størst garanti for uavhengighet og samsvare best med rollen som beslutningstaker i et organ med «domstols-trekk».⁶² Forslaget ble ikke tatt til følge. Åremålsordningen for nemndlederne har blitt videreført, men muligheten for gjenoppnevning er fjernet.

5.9 Nemnder med og uten egne sekretariater

Forskjeller i sekretariatsordning har blant annet sammenheng med hvor mange saker nemndene behandler, hvor store krav som stilles til selvstendig utredning av sakene, og hvilken rolle sekretariatet har i den forberedende fasen av saksbehandlingen.

⁶¹Patentstyreloven § 4 (1).

⁶²Jf. Prp.5 L (2011-2012) *Endringar i utlendingsloven. Avvikling av åremålsordning for nemndleiarar i Utlendingsnemnda og rett til representant for einslege mindreårige asylsøkjjarar.*

Organisatorisk plassering av sekretariatet har betydning for klageinstansens uavhengighet av førsteinstansen og forvaltningen for øvrig. For mange nemnders vedkommende er dette regulert i lov eller forskrifts form.

Vi ser at en rekke nemnder har egne sekretariater, dvs. at oppgavene i sekretariatet utføres av personer uten tilknytning til andre forvaltningsorganer eller organisasjoner innenfor nemndas saksfelt. Blant de som har egne sekretariater finner vi flere av de største nemndene, men også en rekke mellomstore og små nemnder (se vedlegg I.).

Enkelte nemnder deler sekretariat med andre nemnder. Også dette kan være en løsning som gir nemnda den faglige og administrative støtten det er behov for. Klagenemnda for behandling i utlandet har felles sekretariat med Preimplantasjonsdiagnostikknemnda. Sekretariatet har to juridiske medarbeidere (direktør og rådgiver). Virksomheten leier lokaler av Trygderetten i Oslo, som sekretariatet også deler enkelte administrative funksjoner med. Helsepersonellnemnda, som har eget sekretariat, inngår i det samme kontorfellesskapet.

Difi har også sett på hvordan sekretariat/nemnd er lokalisert. Det er grunn til å anta at felles lokalisering med førsteinstansen, eller annet ordinært forvaltningsorgan, kan påvirke enhetens uavhengighet. Det kan også bidra til å svekke borgerens tillit til at saken tas opp til en ny og uavhengig vurdering (se vedlegg I.).

Et annet forhold som kan ha betydning for forholdet mellom nemnd og sekretariat, er tilsetning og oppfølging av leder og eventuelle ansatte. Vi har ikke dokumentasjon på hvordan dette foregår i alle sekretariater, men vi har inntrykk av at det er vanlig at departementet er tilsetningsmyndighet. I sekretariater med flere ansatte, ser det ut til å være alminnelig praksis at departementet ansetter sekretariatsleder, og at denne lederen/sekretariatet får delegert myndighet til å ansette øvrige medarbeidere gjennom egne tilsetningsorganer, eller i det minste forberede tilsetning for departementets tilsetningsorgan.

I enkelte tilfelle ser vi at vedtektene har bestemmelser om at nemnda kan gi instruks om arbeidet i sekretariatet. En slik bestemmelse, som bidrar til å gi nemnda en viss selvstendighet overfor øvrige deler av organisasjonen, er tatt inn i de nye vedtektene (2012) for Klagenemnd i Husbanken.

I en rekke nemnder utføres sekretariatsoppgavene av førsteinstansen eller et annet forvaltningsorgan. Vi finner eksempler på at sekretariatsfunksjonen kan være ansvarlig departement, et direktorat, eller en enhet i et fylkesmannsembete. Organisatorisk nærhet mellom førsteinstansen og sekretariatet vil kunne svekke tilliten til at nemnda foretar en ny og selvstendig vurdering av klagesaker. Bl.a. på skatteområdet har det vært reist sterkt kritikk mot klageordningen på dette grunnlaget. Ansvar for den forberedende saksbehandlingen og for å utarbeide forslag til vedtak i nemnda, er lagt til skattekontorene, som har avgjort de påklagede vedtakene i førsteinstans.

Andre løsninger forekommer i et fåtall nemnder. Vi finner eksempler på at sekretariatsfunksjonen ivaretas av private aktører, f.eks. et advokatkontor eller en interesseorganisasjon. Endelig er det noen nemnder som ikke har noen fast sekretariatsordning. Det gjelder bl.a. ad hoc-utvalget for klagebehandling av granskinger

av redelighet i forskning. Departementet stiller her et sekretariat til disposisjon som skal være faglig uavhengig av departementet og jobbe for klageutvalget.⁶³

Formelt er klagenemndene ansvarlig for at de sakene som behandles er tilstrekkelig utredet. Men hvor mye av dette arbeidet som gjøres av nemnda, er høyst varierende. I en del tilfeller er det i all hovedsak underinstansen som forbereder klagesaken. Hvis nemnda kommer frem til at saken ikke er godt nok opplyst, kan den kreve nærmere utredning. I nemnder som skal foreta selvstendige utredninger, er det rimeligvis behov å disponere større personalressurser.

I de fleste nemndene har sekretariatene faglige oppgaver knyttet til saksbehandlingen. De vanligste oppgavene ved siden av tilrettelegging og eventuell saksutredning, er å skrive utkast til referat og vedtak fra nemndsmøtene. I mange nemnder utarbeider sekretariatet også mer eller mindre ferdig forslag til innstilling til vedtak i forkant av møtet. En slik arbeidsform benyttes i flere nemnder som har eget sekretariat, men også i nemnder der sekretariatet er lagt til førsteinstansen.

De største nemndene har store sekretariater/fagadministrasjoner. I 2012 hadde Utlendingsnemnda 368 ansatte, herunder 3 direktører/ass. direktører. Den høye bemanningen har sammenheng med at nemnda har tunge utredningsoppgaver. Utredningene foretas av medarbeiderne i det store juridiske sekretariatet, som også legger innstilling frem for besluttende instans. Det vil ofte være nødvendig å oppdatere opplysningene fra førsteinstansen, blant annet om landinformasjon.

Også Pasientskadenemnda har et stort sekretariat. Ved utgangen av 2012 var det 54 ansatte i sekretariatet, hvorav de fleste var jurister. Sekretariatet utarbeider innstillinger i sakene før disse blir lagt frem for nemnda i møter. I mange tilfelle innhentes medisinske uttalelser, enten fra Pasientskadenemndas egne medisinske rådgivere eller fra eksterne sakkyndige.

Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker ble etablert 1. januar 1993, og er i dag administrativt underlagt Sentralenheten for fylkesnemndene. Sentralenheten ledes av en direktør ansatt i åremålsstilling. Fylkesnemndene disponerer vel 100 årsverk, herunder vel 60 i nemndslederstillinger og vel 40 i konsulent-/administrative stillinger. Det høye antallet nemndsledere har sammenheng med at Fylkesnemnda hovedsakelig er et rent avgjørelsesorgan, og ikke foretar selvstendig utredning av sakene. Nemnda kan likevel oppnevne en sakkyndig til å utrede saken dersom den finner dette nødvendig.⁶⁴

Trygderetten driver heller ikke med selvstendig utredning i særlig grad. I de aller fleste tilfelle legges underinstansens (ankemotpartens) opplysninger til grunn for prøvingen i Trygderetten. Trygderetten kan selv ta initiativ til å innhente flere opplysninger, og har også anledning til å oppta forklaring fra begge parter i saken. Men oftest innhentes bare enkle opplysninger (f.eks. om inntekt). Det som særmerker Trygderetten er at ansvaret

⁶³ Departementet oppgir at dersom det etter hvert vil bli mange saker, vil de vurdere å opprette en fast sekretariatsordning.

⁶⁴ Partene er på den ene siden den kommunen som ønsker å iverksette et barneverntiltak eller et tiltak for rusmiddelavhengige, og på den andre siden den private part som forslaget direkte gjelder.

for å utrede og forberede saken ligger hos retten selv, og at det er trygderettsdommerne som utformer og begrunner kjennelsene.

Som vi har sett, er det mest vanlig at både nemndleder og øvrige medlemmer er deltidsansatt. Det tilsier at disse nemndene har behov for ansatte i sekretariatet med solid saksbehandlerkompetanse. Kartleggingen viser at selv i nemnder som bare har én eller to ansatte i sekretariatet, på heltid eller deltid, er det i de aller fleste tilfelle en jurist som er sekretariatsansvarlig. I nemnder hvor sekretariatet har en faglig rolle knyttet til saksforberedelse mm., etterspørres både allmenn juridisk kompetanse og inngående kunnskap om nemndas spesielle saksområder.

For nemnder som har liten eller ujevn sakstilgang kan det være utfordrende å etablere en effektiv⁶⁵ og faglig forsvarlig organisasjon. Både for lederen, øvrige nemndsmedlemmer og personalet med ansvar for sekretariatsfunksjonen vil det være en fordel at virksomheten kan drives med en viss grad av permanens, med minst én heltidsansatt fagsekretær.

⁶⁵ Både nemndas størrelse og valget av sekretariatsordning har betydning for driftsutgiftene. Kostnadene per enkelt sak varierer avhengig av sakstype, men vil gjennomgående være høyere i små nemnder enn i nemnder som behandler et stort antall saker hvert år. Poenget kan illustreres gjennom to ytterpunkter: I 2012 var kostnaden per sak kr. 13.850 i Utlendingsnemnda mot kr. 73.415 i Personvernemnda. (Eksempelet er hentet fra Anders G. Jakobsens masteroppgave ved Det juridiske fakultet ved UiO (november 2013), *Uavhengig behandling av forvaltningsklager i Norge og Sverige. Med fokus på personvernområdet*, s. 24 – 28.

6 Nemndenes saksbehandling og beslutningsregler

6.1 Saksbehandlingstid

Effektiv saksavvikling i nemndene avhenger av flere forhold, som av kompetanse og kapasitet i sekretariatet og nemnd, og av forhold som gjelder arbeids- og ansvarsfordelingen mellom de to. Det er stor variasjon mellom nemndene når det gjelder hvordan slike forhold er regulert og hvor stor vekt fagdepartementet legger på å tilføre nemndene de ressursene som trengs for å holde saksbehandlingstiden på et akseptabelt nivå.

Det vil være store forskjeller i hva som er akseptabel saksbehandlingstid på de forskjellige saksområdene. Sentral abortklagenemnd behandler søknader om adgang til å få foretatt aborter sent i svangerskapet. Både når det gjelder klagenemnda og førstinstansen ligger det i sakens natur at hensynet til rask saksbehandling er helt avgjørende. I abortforskriften (§ 5) står det at: «*Saken skal behandles hurtigst mulig*».

Generelt vil normen for rimelig saksbehandlingstid være avhengig av hvor viktig det er for borgeren å få en rask avgjørelse, og om det er nødvendig med tidkrevende utredninger for å opplyse saken. I den enkelte sak må nemndene ta ansvar for avveining av hensynet til grundighet og rimelig saksbehandlingstid. Når det stilles krav fra ansvarlig departement om saksbehandlingstid, dreier det seg gjerne om krav til effektive arbeidsformer i nemnd og sekretariat. Slike krav kan være konkretisert i gjennomsnittlig saksbehandlingstid, eller maksimal saksbehandlingstid på bestemte lov-/saksområder.

I de fleste av de nemndene der vi har opplysninger om saksbehandlingstid, anslår vi at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden ligger mellom 2 – 5 måneder.⁶⁶ Enkelte nemnder har til dels mye lengre saksbehandlingstid, blant annet gjelder det Pasientskadenemnda og noen av sakene i Utlendingsnemnda og Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. For disse og flere andre nemnder fremgår det av årsrapportene at de ofte ikke har klart å overholde egendefinerte eller eksterne krav når det gjelder saksbehandlingstid.

I alle de største nemndene - og i en rekke andre nemnder - har det å få kontroll med saksbehandlingstidene vært prioritert. Stikkord her er styrking av administrasjonen og kapasiteten i nemnda, systematisk opplæring av medlemmer og ansatte i sekretariatet, og forsøk med nye arbeidsformer. I årsrapportene fra de største nemndene gis omtalen av slike tiltak stor plass.

Men det har også vært stilt spørsmål om en del av tiltakene for å fremme effektiv saksavvikling har gått på bekostning av hensynet til rettssikkerhet. Blant de virkemidlene som har vært benyttet, er mer utstrakt delegasjon av beslutningsmyndighet til leder og/eller sekretariatet (jf. kapittel 6.2 og vedlegg I.). Et annet effektiviseringstiltak som potensielt kan svekke tilliten til nemndas beslutninger, er å minimalisere klagernes

⁶⁶ Ofte vil det være store forskjeller i saksbehandlingstid for ulike sakstyper i en og samme nemnd.

adgang til å møte i nemnda. Ledelsen for Pasientklagenemnda hadde opprinnelig en ambisjon om å gi partene en reell mulighet til å møte i nemnda. I dag blir dette sett på som lite realistisk.

I Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker har det så langt vist seg vanskelig å overholde lovens frist for saksbehandling innen 4 uker. Spesielt gjelder det saker etter barnevernsloven. Noen av de regionale nemndene har klart å beramme møter innen 4 uker, men det fremgår av årsmeldingen⁶⁷ at det i mange tilfelle har vært vanskelig å få alle parter til å møte på relativt kort varsel. Det påpekes også at de strenge reglene til saksbehandlingstid kan ha uønskede virkninger. Når det ikke sendes innkalling til møter i god tid i forveien, får ikke alle parter likeverdig mulighet til nødvendig saksforberedelse.

For noen år siden hadde Trygderetten store restanser. For å få ned antallet restanser benyttet de seg av at loven åpnet for å unnlate å gi begrunnelser i visse typer saker. Betingelsen var at retten enstemmig fant at anken ikke kunne føre fram, og at vedtaket ikke hadde noen betydning utover den enkelte saken. Fra og med 1. januar 2004 ble den tidligere unntaksbestemmelsen opphevet og erstattet med tilgang til å benytte en enkel, standardisert begrunnelse. Dermed skal det gis forenklet eller full begrunnelse i alle saker. Det fremgår av Trygderettens årsmelding for 2012 at andelen kjennelser med full begrunnelse har vært jevnt økende de siste årene, og i 2012 hadde 76 prosent av kjennelsene full begrunnelse.

6.2 Saksbehandlingsregler i forvaltningsloven versus særlover

Saksbehandlingsreglene i særlover og forskrifter skiller seg stort sett lite fra forvaltningslovens grunnregler. De fleste nemndene følger forvaltningslovens saksbehandlingsregler og de alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, men med enkelte tilpasninger. Det gjelder reglene om prøving og tilrettelegging i underinstansen, kravene til forsvarlig saksbehandling, til partsoffentlighet, habilitet, taushetsplikt med mer. Det behøver heller ikke være stor forskjell mellom nemndene og ordinære forvaltningsorganer når det gjelder selve beslutningsprosessen.

I noen tilfelle står det skrevet i den aktuelle loven eller forskriften at nemnda skal følge forvaltningsloven, men uten at det er konkretisert hvilke tilpasninger som må gjøres. For eksempel står det i voldsoffererstatningsloven § 14: «*Forvaltningsloven gjelder når ikke annet fremgår av loven her*». Slike åpne bestemmelser kan skape uklarhet om saksbehandlingsregler, herunder spørsmål om hvilke deler av saksbehandlingen som skal behandles i nemndsmøte, hvem som kan delta utenom nemndas medlemmer og krav til selve vedtaket.

Hvorvidt forberedende saksbehandling er regulert, varierer. Som vi har redegjort foran, er det mange nemnder som har et eget sekretariat med kompetent personale. Det synes da å være mest vanlig at sekretariatet gjør en selvstendig vurdering av saken og legger frem forslag til vedtak for nemnda. I de fleste tilfellene mottar nemnda sakene på forhånd med nemndas innstilling. Hvor «ferdig» en slik innstilling er, og hvor god anledning nemndsmedlemmene får til å forberede seg, varierer. I Pasientskadenemnda

⁶⁷ Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker. Årsrapport 2012, s. 10 – 11.

legges det stor vekt på at medlemmene skal ha tilstrekkelig tid til å forberede seg før selve møtet. Innstillingene og underliggende saksdokumenter sendes ut tre-fire uker i forveien. Flere andre nemnder har vært gjenstand for kritikk på grunn av at nemndsmedlemmene først får anledning til å gjøre seg kjent med sakene på selve møtedagen. Slik praksis kan ha sammenheng med reglene for honorering av nemndsmedlemmene,⁶⁸ hvordan kravene til fortrolig behandling av sensitive saksopplysninger blir praktisert⁶⁹ og andre forhold.

Tidligere undersøkelser har vist at det kan være vanskelig å finne et konsekvent skille mellom nemndleders og sekretariatets oppgaver.⁷⁰ I en del tilfelle hvor saksbehandling og avgjørelsesprosess ikke er uttømmende regulert i lov eller forskrift, er det gitt hjemmel for at departementet kan utarbeide instruks for nemnda med bestemmelser om saksbehandling, beslutningsprosess og arbeidsdelingen mellom nemnd og sekretariat.⁷¹ I andre tilfeller er det gitt bestemmelser om at nemnda selv skal fastsette sine arbeidsformer. Spesielt i nemnder med få og store saker kan arbeidsdeling mellom leder og sekretariat bli fastsatt «ad hoc».

Systemet med klagenemnder er normalt basert på kollegial saksbehandling der vedtak fattes i nemndsmøte. Det kan i noen tilfeller gjøres unntak ved at kurante saker kan delegeres til leder eller sekretariat. Vi har utarbeidet en oversikt som indikerer hvordan vedtakene fattes i de forskjellige nemndene (se vedlegg I). Det mest vanlige er at vedtak fattes i nemndsmøte, men i flere nemnder er det gitt regler for delegasjon til nemndas leder, og også til sekretariatet. Kriteriene for slik delegasjon og måten det er regulert på, varierer.

Blant de nemndene som har forholdsvis vide delegasjonsfullmakter, er Pasientskadenemnda og Erstatningsnemnda for voldsofre. I Pasientskadenemnda ble delegasjonsfullmakten utvidet fra maksimalt 25 til 30 % av innkomne saker i perioden 2011 til 2013, og til 35 % i 2012. I Erstatningsnemnda for voldsofre ble 30 % av avgjørelsene fattet av sekretariatet i 2012.⁷² Begge disse nemndene har stor saksmengde. Det er hensynet til effektivitet som ligger til grunn for at en så stor del av sakene blir behandlet i sekretariatet etter delegasjon fra nemnda.

⁶⁸ Systemet med fast honorering av medlemmene i Skatteklagenemnda har vært kritisert. Kritikerne mente at det innebar en «premiering» av medlemmer som var enig med myndighetene i skattekonflikter. Dersom et medlem dissenterte og saken måtte behandles i utvidet avdeling, fikk ikke medlemmene ekstra betalt for dette. Godtgjøringsordningen er nylig endret slik at medlemmene får et noe lavere fast honorar, men uten at det er satt tak for antall timer som benyttes til forberedelse og møtegodtgjørelse.

⁶⁹ Helt siden Utlendingsnemnda ble opprettet har de humanitære organisasjonene vært kritiske til at nemndsmedlemmene først får anledning til å gjøre seg kjent med saksdokumenter på nemndsamlingen. Saksforberedelsen baseres på lesing den første av de tre dagene samlingen varer. Begrunnelsen for ikke å sende ut saksdokumenter i god tid før møtene, har vært at sakspapirene inneholder sensitive opplysninger. Utvalget som la frem innstilling om Ny klageordning for utlendingssaker (NOU 2010:12) går inn for at medlemmene i den foreslåtte *Flykningnemnda* må få saksdokumentene tilsendt i forkant av møtet. Spørsmålet er inngående drøftet i kapittel 17 i innstillingen.

⁷⁰ Rapport fra Statskonsult, 2003:19 *Klager over alt*.

⁷¹ Instruks for Personvernemnda fastsatt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet 31. januar 2002, revidert 12. februar 2004, inneholder slike bestemmelser.

⁷² Delegasjonsfullmakten ble endret i desember 2013, og omfatter nå «alle saker som ikke eksplisitt skal fremlegges for nemndsbehandling».

Hovedregelen i utlendingsloven⁷³ er at saker skal avgjøres av nemndleder og to nemndmedlemmer. Men saker som ikke byr på vesentlige tvilsspørsmål, kan avgjøres av nemndleder alene eller ved delegasjon av vedtaksmyndighet fra nemnda til sekretariatet. Det er nemndlederne som skal vurdere om det foreligger vesentlige tvilsspørsmål i den enkelte sak, og sakene hos sekretariatet skal behandles av minst to personer.⁷⁴

For mange nemnder er det fastsatt bestemmelser om hvor mange medlemmer som må være tilstede for at nemnda skal kunne treffe vedtak (jf. kapittel 5.6 foran). Et eksempel er Likestillings- og diskrimineringsnemnda som kan treffe vedtak når minst fire av de åtte medlemmene, herunder minst ett av de faste medlemmene, deltar i forhandlingene om vedtaket. Klagenemnda for sentral godkjenning for ansvarsrett er vedtaksfør når fem av de sju medlemmene er til stede.

Avgjørelser i Klagenemnda for industrielle rettar skal som hovedregel fattes av et utvalg på tre medlemmer. Det er lederen (eller nestlederen dersom lederen er fraværende eller forhindret) som fastsetter sammensetningen av utvalget i den enkelte sak. Verken lederen eller nestlederen trenger å være med i det enkelte utvalget. Bestemmelser om saksbehandlingen i nemnda åpner for at utvalget i noen sakstyper kan settes sammen med bare teknisk kyndige medlemmer.

For flertallet av nemndene er det regulert i lov eller forskrift at vedtak skal fattes etter avstemning. I noen tilfelle er det også etablert utfyllende regler om votingen i forskrift og/eller i interne retningslinjer. For eksempel finnes det bestemmelser som gjelder votingen i Klagenemnda for industrielle rettar i forskrift til patentstyrelova.⁷⁵ Her framgår det at leder og nestleder som utgangspunkt fungerer som førstvoterende i alle saker. Dette innebærer at de redegjør for sitt votum først av nemndsmedlemmene.

Også i tilfeller der det ikke er regulert hvordan nemnda skal treffe beslutninger, er det vanlig med avstemninger. Vi har bare kommet over ett tilfelle hvor vedtak skal fattes ved konsensus. Det er i Skatteklagenemnda når vedtak fattes i avdeling. Dersom det er dissens, må saken behandles i utvidet avdeling.

I noen nemnder, men ikke på langt nær alle, er det også krav om at det skal fremgå om vedtakene er enstemmige, eller om det er dissens. Det forekommer også at det er bestemmelser i forskrifts form om at både flertallets og mindretallets syn skal begrunnes. En slik bestemmelse som bl.a. gjelder for vedtakene i Helsepersonellnemnda og Klagenemnda for industrielle rettar, er en utvidelse i forhold til forvaltningslovens krav.

Vi har ikke en samlet oversikt over andre prosedyrer som gjelder for nemndsmøtene, bl.a. om hvem som møter i nemnda. I flere nemnder er det vanlig at saksbehandler/ansvarlig for den forberedende saksbehandlingen i førsteinstansen eller nemndas eget sekretariat deltar på nemndsmøtene. I noen tilfeller er det også

⁷³ § 78.

⁷⁴ Utlendingsnemnda har utarbeidet interne retningslinjer (datert 14. desember 2010) for delegering av vedtakskompetanse til sekretariatet.

⁷⁵ FOR 2013-03-01 nr. 246: Forskrift til patentstyrelova (patentstyreforskrifta), § 3.

sekretariatet, og ikke lederen for nemnda, som redegjør for sakene i møtet. I andre tilfeller er det regulert, eller underforstått, at dette anses for å være nemndas oppgave.

Andre viktige temaer er om den som klager får anledning til å møte i nemnda og forklare seg, og om det åpnes for forhandlingsmøte mellom partene. Hovedregelen synes å være at nemndene fatter vedtak basert på skriftlig innstilling, uten at partene eller representanter for partene møter. Det er imidlertid flere nemnder som har særlige bestemmelser om muntlige innslag i prosessen.

I Klagenemnda for industrielle rettar er hovedregelen skriftlig saksbehandling. Men på visse vilkår kan en part kreve at det holdes muntlige forhandlinger. Loven pålegger dessuten nemnda å vurdere om det i den enkelte sak er formålstjenlig å holde møte med en part eller legge til rette for forhandlinger mellom partene. Spørsmål om muntlige innslag i prosessen skal vurderes både på grunnlag av hvordan dette kan bidra til å opplyse saken, og hva slags og hvor store ressurser det vil kreve.

Voldsoffererstatningsloven ble endret i 2012. Med hjemmel i loven⁷⁶ ble det vedtatt forskrift om muntlig konferanse i prinsipielle saker. I medhold av forskriften arrangerte nemnda og Statens sivilrettsforvaltning muntlige konferanser i oktober 2012 i pilotsaker med grunnlag i terrorhendelsene den 22. juli 2011.

På enkelte områder er hovedregelen at prosessen skal ha muntlige innslag. I forskriften om saksbehandlingsregler for Den sentrale abortklagenemnda står det (§ 5 (3)): *«Kvinnen skal gis anledning til å uttale seg til nemnda skriftlig eller muntlig. Hun har anledning til å møte i nemnda med fullmektig eller en annen person».*

Utlendingsloven § 78 har bestemmelser om klagers adgang til personlig frammøte ved nemndsmøte. I asylsaker skal utlendingen som hovedregel gis adgang til personlig fremmøte og kan møte sammen med advokat eller annen representant. Bestemmelsen er presisert i utlendingsforskriften,⁷⁷ der det bl.a. står: *«Utlendingen skal avgi forklaring, besvare eventuelle spørsmål fra nemnda, og kan pålegges å gi opplysninger som kan ha betydning for vedtaket».* Imidlertid er det bare en mindre andel av klagesakene i Utlendingsnemnda som behandles i nemndsmøte. Denne behandlingsformen benyttes bare i saker som inneholder vesentlige tvilsspørsmål.

Forøvrig har Utlendingsnemnda utførlige regler om de forskjellige avgjørelsesformene (stornemnd,⁷⁸ nemndsmøtet, nemndleder og sekretariat), og om saksgang innenfor hver av formene. Både i stornemnd og vanlige nemndsmøter skal det fremgå av vedtaket om avgjørelsen er enstemmig eller med dissens, og eventuelt hvem som har dissentert. Vedtaket skrives bare under av (den ansvarlige) nemndlederen. Spesielt for

⁷⁶ § 14, sjette ledd

⁷⁷ Utlendingsforskriften § 16-13 første ledd om gjennomføringen av nemndsmøtet.

⁷⁸ Denne avgjørelsesformen ble innført 09.09.2005. Bestemmelsene om stornemnd innebærer at saker av prinsipiell betydning, saker med store samfunnsmessige eller økonomiske konsekvenser og saker på områder der det er tendenser til ulik praksis, kan avgjøres på denne måten. Departementet og UDI kan kreve at en sak som nevnt avgjøres i stornemnd. Departementet kan beslutte at et vedtak truffet av UDI til gunst for utlendingen skal overprøves av UNE, og slike saker skal behandles i stornemnd. I stornemndbehandling deltar tre nemndledere og fire nemndmedlemmer, hvorav to er oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner. Den første saken i stornemnd ble avgjort i desember 2006.

stornemndsvedtak er at det skal fremgå hva som er ment å være presedensvirkninger av vedtaket. Når sekretariatet avgjør en sak, skriver saksbehandleren utkast til vedtak og forelegger det for vedkommende seksjonssjef eller en annen «annenhåndsbehandler» til behandling og avgjørelse. Vedtaket underskrives da av begge.

6.3 Nærmere om egne saksbehandlingsregler på noen områder

Skatteklagenemnda og Riksskattenemnda følger ikke reglene i forvaltningsloven, men et regelverk som er tilpasset særtrekk i ligningsforvaltningen.⁷⁹

I de regionale skatteklagenemndene skal nemndsvedtakene treffes i møter. Det er ingen adgang til å avgjøre saker på sirkulasjon når ikke vedtak treffes i avdeling. Avgjørelsene i avdeling treffes av tre av nemndas medlemmer. Hvis det er dissens, eller hvis nemndas leder bestemmer det, treffes avgjørelsen i fulltallig møte der avdelingen utvides med ytterligere to medlemmer.

Ligningsloven har også bestemmelser om beslutningsprosessen i Riksskattenemnda. Riksskattenemnda treffer avgjørelse i møte hvor minst halvparten av nemndas medlemmer deltar, og hvor lederens stemme gjør utslaget i tilfelle av stemmelikhet. Når Riksskattenemnda avgjør saker i møte, har Skattedirektoratet rett, og hvis nemnda krever det, plikt, til å møte og gi uttalelse. Klagenemnda for merverdiavgift derimot, følger regler om klagebehandlingen gitt i forskrift til forvaltningsloven.⁸⁰

Noen særlover har henvisninger til prosessregler i domstolloven og tvistemålsloven. Forvaltningsloven gjelder ikke for Trygderetten. Medlemmenes status reguleres av deler av domstolloven, og plikten til å avgi forklaring, til å vitne og delta som sakkyndig reguleres av tvistelovens bestemmelser.

Saksbehandlingen i fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker varierer ut fra hvilke sakstyper det dreier seg om. Når nemnda treffer vedtak i første instans, settes møtet med to eller fire leg- og sakkyndige medlemmer i tillegg til fylkesnemndslederen. Saksbehandlingen ligger tett opp til domstolsprøvelse. Saksbehandlingen er regulert i barnevernloven⁸¹, men tvistelovens regler om gjennomføring av hovedforhandling og bevisføring gjelder «så langt det passer». Det samme gjelder domstollovens regler om inhabilitet og forkynning. Når Fylkesnemnda behandler klager over akuttvedtak, er saksbehandlingen langt enklere.

Kapittel VI i forvaltningsloven *Om klage og omgjøring* gjelder ikke når Klagenemnda for industrielle rettar behandler saker etter lovgivningen om industrielt rettsvern, bare når nemnda behandler andre saker. Klagebehandlingen etter loven om industrielt rettsvern er uttømmende regulert i særloven.

⁷⁹ Et særtrekk på dette området er at den skattepliktige har en aktsomhets- og lojalitetsplikt. Ligningsloven (§4 -1) fastslår at den skattepliktige har ansvar for å sørge for at alle relevante opplysninger fremlegges ved ligningsbehandlingen (både til gunst og ugunst).

⁸⁰ Zimmer, Fredrik *Noen aktuelle rettssikkerhetsspørsmål i skatteretten*. Skatterett 1/ 2013.

⁸¹ 1. januar 2008 fikk nemnda detaljerte regler for saksbehandlingen i lovs form (kapittel 7 i barnevernloven).

6.4 Åpenhet og kontroll med nemndas arbeid og beslutninger

Åpenhet kan sikres gjennom krav om å informere om nemndas arbeid, og krav om bred rapportering til ansvarlig departement og offentligheten. Nøkkelinformasjon om nemndene er ikke bare av interesse for en borger som vurderer å klage, men også for journalister, forskere og andre som vil ha kunnskap om forvaltningens arbeidsformer og myndighetsutøvelse.

For de nemndene som har en spesiell informasjonsplikt, dreier det seg vanligvis om at nemndas årsrapport skal publiseres. Rapporten har allmenheten som målgruppe. Det har etter hvert blitt vanlig at det legges ut opplysninger om nemndene på egne nettsider, eller på nettsidene til førsteinstansen.

Det er imidlertid stor variasjon med hensyn til hvilke opplysninger som legges ut, og hvor oppdaterte opplysningene er. Bare et mindretall av nemndene har lett tilgjengelig informasjon som gjør det mulig for utenforstående å danne seg et bilde av virksomheten, som opplysninger om hvem som er medlemmer, hvilke typer saker det dreier seg om, saksbehandlingsregler og beslutningsregler, saksbehandlingstid og om selve vedtakene. For noen nemnder finnes det praktisk talt ingen lett tilgjengelig nøkkelinformasjon.

Informasjon om vedtakene er i mange tilfelle lite tilgjengelig. Det gjelder også for nemnder som publiserer vedtakene. Statens voldsoffererstatning er en blant flere nemnder som anonymiserer vedtakene og fortløpende sender dem til Lovdata for publisering. Men for å få tilgang til nettsiden med disse vedtakene, kreves abonnement på Lovdata.

De største nemndene har en aktiv informasjonsstrategi, som i form av innholdsrike nettsider. Et eksempel er Forbrukertvistutvalget. På deres nettside (www.forbukertvistutvalget.no) finnes kortfattet informasjon om utvalgets medlemmer samt vedtak,⁸² postliste og årsrapport. Det oppgis også at det er anledning til å abonnere på utvalgets nyhetsbrev.

Også flere av de små nemndene satser mye på informasjonstiltak. Likestillings- og diskrimineringsnemnda publiserer biografier over nemndas medlemmer, årsrapport og vedtak på egne nettsider. (www.diskrimineringsnemnda.no)

Personvernemnda har helt siden etableringen i 2001/2002 publisert vedtakene på sin egen hjemmeside (www.personvernemnda.no), og i en egen database hos Lovdata hvor det er lenker til annet materiale. Dermed kan alle som er interessert sette seg inn i det grunnlaget som vedtaket bygger på, som paragraf i personopplysningsloven, andre relevante lover og tidligere dommer). I årsmeldingene presenteres en kortversjon av vedtakene, supplert med generelle kommentarer om de sakene som nemnda har behandlet. Gjennom kommentarene utøver nemnda en viss innflytelse på rettsutviklingen innenfor personvernområdet. Denne innflytelsen er imidlertid indirekte, i og med at nemndas kompetanse strengt tatt er avgrenset til å være klageorgan. I

⁸² Utvalgets vedtak publiseres også på Lovdata.

stortingsmeldingene om Datatilsynets og Personvernemndas årsmeldinger henleder departementet oppmerksomhet mot tilsynets og nemnda generelle kommentarer.⁸³

Utlendingsfeltet har stor offentlig interesse. Både ut fra hensyn til de som er direkte berørt og den offentlige debatt og politikktutvikling på feltet, er det viktig å gi innsyn i de vurderingene som gjøres i Utlendingsnemnda. UNE har derfor gjort offentlig tilgjengelig en praksisbase med anonymiserte sammendrag av nemndas avgjørelser. Ved søk i basen (lenke fra nemnda hjemmeside) får man innblikk i vurderingene som gjøres i enkeltsaker og i ulike sakstyper.

Vi ser at den offentlige informasjon om nemndene i mange tilfelle hovedsakelig er rettet mot de spesielt interesserte, i først rekke potensielle klagere. Det forutsettes da at det er kjent hvem som behandler sakene i førsteinstans, og at det er førsteinstansen som formidler kontakt til nemnda.

For øvrig synes det å være høy bevissthet om at offentlighetsloven gjelder klagebehandlingen i nemndene. Klagenemnda for merkesaker i reindriftsforvaltningen er eksempel på en nemnd som formidler informasjon som er sparsom, men som muligens er tilstrekkelig for målgruppen. Referater fra nemndsmøtene legges ut på nettsidene til Reindriftsforvaltningen. Det fremgår av møteboken hvilken merkenemnd som har fattet vedtaket i førsteinstans, hvilke medlemmer (og andre) som har deltatt, om noen av medlemmene har vært inhabile i enkelte saker, om innstillingen fra Reindriftsforvaltningen følges eller ikke, om vedtakene er enstemmige, samt hvordan vedtakene blir begrunnet.

6.5 Særlige habilitetsspørsmål

Habilitetsreglene i forvaltningsloven eller tilsvarende bestemmelser gjelder for all offentlig forvaltning. At en person er inhabil, vil si at det foreligger omstendigheter som er egnet til å svekke tilliten til denne personens upartiskhet *i den enkelte sak*. Habilitetsreglene går ut på at en person som har erklært seg som inhabil, ikke skal delta i behandlingen og avgjørelsen av den aktuelle saken.

Én grunn til at særlige habilitetsspørsmål kan oppstå i nemndene, er at de fleste er sammensatt av personer som ikke er ansatt på heltid. De kan da ha et yrkesliv som gir rollekombinasjoner som vil kunne svekke tilliten til at de opptrer uhildet. Som omtalt i kapittel 5.5 er det på noen områder regulert hvem som *ikke* kan oppnevnes som medlemmer av nemnda. Slike generelle regler vil imidlertid ikke utelukke at det kan oppstå situasjoner hvor en eller flere medlemmer bør vurdere å si seg inhabile i behandlingen av enkeltsaker.

Vi har verken oversikt over hvor ofte dette skjer, eller hvilke regler/prosedyrer som følges når det stilles spørsmål om nemndlederen eller et annet medlem bør tre til side i større eller mindre saker. Men våre departementsinformanter har opplyst at det er høy bevissthet rundt habilitetsreglene på helse-/sosialområdet og forbrukerområdet. På begge disse områdene er det nemnder som er sammensatt av medlemmer som representerer både tjenesteyter- og brukerinteresser. Det er ikke så sjelden at et medlem erklærer seg inhabil og trer til side i den aktuelle saken, og det oppfattes vanligvis ikke som noe

⁸³ Meld. St. 32 (2011-2012) Datatilsynets og Personvernemndas årsmeldinger for 2011.

problem. Vi kjenner også til at det ikke er sjelden at formannen, eller andre medlemmer i Personvernemnda, erklærer seg inhabile. I den nåværende nemnda er det både medlemmer fra advokatfirmaer som representerer klienter i personvernsaker, og medlemmer fra offentlig forvaltning som har ansvar for registre underlagt personopplysningsloven.

Norges forskningsråd, som har status som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, er gitt unntak fra reglene i forvaltningsloven om begrunnelsesplikt og klageadgang. For vel 10 år siden ble Forskningsrådet utsatt for kritikk og negativ presseomtale angående habilitetsproblemer i forbindelse med behandling av søknader om FoU-midler. Hovedstyret i forskningsrådet nedsatte et utvalg for å gi prinsipielle råd om saksbehandlingen i forbindelse med søknadsarbeidet. Utvalget som gjennomgikk særlige utfordringer knyttet til habilitet i forskningssektoren, fastslo at habilitetsreglene har særlig stor betydning ettersom andre regler i forvaltningsloven ikke gjelder.⁸⁴ For å sikre at hensynet til faglig kvalitet blir tillagt vekt, er Forskningsrådet avhengig av å oppnevne en rekke kollegiale ekspertorganer med rådgivende og besluttede funksjoner. Disse organene er sammensatt fra forsker- og brukermiljøer som selv vil kunne opptre som søkere om midler, eller ha særlige interesser i hvordan pengene blir fordelt. For å unngå at kombinasjonen av fagkyndighet og interesse som søker vil føre til uholdbare habilitetsproblemer, har Forskningsrådet innført strengere regler til habilitet for ansatte, eksperter og medlemmer av styrende og rådgivende organer enn de som er gitt i forvaltningsloven.⁸⁵

6.6 Evaluering av nemndenes mandat og faglige arbeid

Offentlige utredninger og særskilte evalueringer av nemndenes mandat og faglige arbeid kan være en viktig kilde til innsyn og kontroll med denne typen forvaltningsorganer. Fordi det dreier seg om virksomheter som ikke er underlagt statsrådets/departementets ordinære styringsansvar, er det avgjørende viktig at politiske myndigheter og allmenheten får grunnlag for å vurdere hvordan det enkelte nemndsorgan, eller samtlige myndighetsorganer på bestemte forvaltningsområder, faktisk fungerer. Så vidt vi har brakt på det rene, er det foretatt relativt få evalueringer av statlige nemndsorganer. Vi vil i det følgende referere til noen utvalgte utredninger, som inneholder erfaringsoppsummeringer og vurderinger av mer generell interesse.

På oppdrag fra det (daværende) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ble Forbrukertvistutvalget (FTU) evaluert av Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) i 2007.⁸⁶ Referanser til denne evalueringen, og en oppdatert fremstilling av FTU, finner vi også i sluttrapporten til et offentlig (lov-) utvalg om forbrukertvister.⁸⁷ Utvalget foretok den første helhetlige og systematiske gjennomgangen av det utenrettslige tvisteløsningstilbudet i forbrukersaker etter at det hadde blitt opprettet drøyt 30 år tidligere, og la frem flere forslag. Forslagene gjaldt bl.a. endring av arbeidsdelingen mellom FTU og de frivillige forbrukernemndene, utvidelse av FTUs saklige kompetanse

⁸⁴ Norges forskningsråd. *Forskningsrådets legitimitet. Habilitet og kvalitet i søknadsbehandlingen*. 2003.

⁸⁵ Forvaltningsloven kapittel II *Om ugildhet*.

⁸⁶ SIFO-rapport 4/2007 *Å få rett når du har rett*.

⁸⁷ NOU 2010:11 *Nemndsbehandling av forbrukertvister*.

og endring i nemndas saksforberedelse. I tillegg ble det utarbeidet utkast til en ny lov om nemndsbehandling av forbrukertvister.

Både SIFOs evaluering og det offentlige utvalget konkluderte med at FTU og de øvrige nemndene på forbrukerområdet i hovedsak fungerer godt. Det dreier seg om partssammensatte nemnder, med deltakelse fra nærings- og forbrukersiden, og en nøytral jurist som leder. Tvisteløsningen er særlig egnet for mindre saker, hvor alternativet ville være domstolsbehandling som er langt mer kostbar og ressurskrevende. For forbrukerne sees det på som en stor fordel med slike lavterskeltilbud. Samtidig vil klagene representere verdifull informasjon om svakheter ved produkter, uriktige påstander i markedsføring, urimelige avtalevilkår og useriøse næringsdrivende. Det antas således at tvisteløsningsorganene bidrar til å sanere forhold i markedet. Det de to gjennomgangene peker ut som de største utfordringene, er at det over tid oppstår skjevheter i hvilke vare- og tjenesteområder nemndene dekker, samt at effektiviteten i saksbehandlingen bør bedres.⁸⁸

I 2008 ble det foretatt en juridisk ekspertevaluering av Personvernemndas avgjørelser i løpet av de første åtte årene etter at etaten ble etablert.⁸⁹ Initiativet til evalueringen ble tatt av nemndas leder. Fagdepartementet var oppdragsgiver. Det ble konkludert med at nemndas avgjørelser preges av høy kvalitet. Videre ble det lagt vekt på (at) ”() *der kan ligeledes konstateres, at der gjennomgående er god konsistens i de trufne afgørelser. Dette er væsentligt eftersom det betyder, at de behandlingsansvarlige og de registrerede (samt Datatilsynet) kan indrette deres adferd i overensstemmelse med nævnets praksis.*”

En evaluering av Pasientskadeordningen, som omfatter Norsk Pasientskadeerstatning (NPE) og Pasientskadenemnda (PSN), ble publisert i 2008.⁹⁰ Pasientskadeloven trådte i kraft for offentlig sektor 1. januar 2003, og nemnda ble etablert da loven trådte i kraft.⁹¹ Fokus i evalueringen var spørsmål om forventningene til ordningen var innfridd, dvs. å styrke pasienters erstatningsrettslige vern og gjøre det enklere å fremme et erstatningskrav. Evalueringen legger vekt på at det er et betydelig fremskritt at forvaltningsloven gjelder for NPE og PSN, noe som ikke var tilfelle tidligere da et flertall av sakene ble behandlet i forsikringselskapene. At forvaltningsloven gjelder gir økt rettssikkerhet for pasientene. Vedtakene blir bedre begrunnet, og de skadelidte får mulighet for innsyn i de opplysningene og den lovanvendelsen som er lagt til grunn for vedtakene.

At to av medlemmene i nemnda er sakkyndige innen medisin kan være en fordel, da disse kan bidra til å klargjøre vanskelige medisinske spørsmål. Men samtidig pekes det på svakheter ved måten nemnda er sammensatt på, sammenlignet med et domstolsorgan: «*det kan være en risiko for at de uttaler seg om medisinske spørsmål som de likevel ikke er kvalifisert for, og at de i for stor grad identifiserer seg med skadevolder, det vil si*

⁸⁸ Høringsfristen for NOU 2010:11 gikk ut 02.05 2011. Saken er fortsatt til behandling i departementet.

⁸⁹ Oppdraget ble utført av professor ved Københavns universitet, Peter Blume, og senere publisert i skriftserien til Senter for rettsinformatikk, Universitetet i Oslo.

⁹⁰ Reiersen, Nina. *Har Norsk pasientskadeerstatning og Pasientskadenemnda innfridd forventningene?* I: Nina Mår og Barbro Andenæs (red.) *Klagenemnder. Rettssikkerhet og effektivitet.* Fagbokforlaget 2008.

⁹¹ Ordningen ble i senere utvidet til også å omfatte kommunehelsetjenesten, de kommunale legevaktene og psykiatriske sykehus og poliklinikker, og fra 1. januar 2008 gjaldt loven også for privat sektor.

*deres egen yrkesgruppe. Dessuten skal de som medisinere være med på å ta en rettslig avgjørelse, noe de i likhet med brukerrepresentanten ikke har nødvendig kompetanse i».*⁹²

En av konklusjonene i evalueringen er at rettsikkerheten stort sett blir tilfredsstillende ivaretatt for flertallet av de skadelidte. Men det reises spørsmål om ordinær behandling i domstolene ville være mer formålstjenlig i de store og kompliserte sakene, hvor skadelidte uansett må ha bistand fra advokat. «*Det vil antagelig ikke ta lengre tid, muligens kortere og i tillegg ville det innebære større rettssikkerhet for de skadelidte*».⁹³

Etter at Utlendingsnemnda ble opprettet i 2001 er det gjennomført flere evalueringer både av nemnda og av de øvrige myndighetsorganene på utlendingsfeltet. Det har også blitt lagt frem flere offentlige utredninger, og flere forslag til lovendringer. En samlet gjennomgang av utredninger og evalueringene vedrørende organiseringen av myndighetsorganene på utlendingsfeltet er omtalt i NOU 2010:12 *Ny klagebehandling i utlendingssaker*.

6.7 Domstolskontroll

Domstolsbehandling av forvaltningssaker blir regnet som borgernes viktigste rettssikkerhetsgaranti overfor forvaltningen. I prinsippet er det vid adgang til domstolsprøving av forvaltningsvedtak. I praksis er det imidlertid høy terskel, særlig på grunn av høye kostnader. Det er høye rettsgebyrer og den enkelte må regne med store utgifter til advokatbistand i saker som ikke gir adgang til fri sakførsel. Dertil kommer risikoen for å måtte betale motpartens kostnad dersom man ikke vinner fram med saken sin i retten.

Prøving av forvaltningsvedtak følger sammen gang gjennom rettssystemet som andre saker, og prosessreglene er i hovedsak de samme som for andre sivile saker. Den nye tvisteloven medførte ingen forandringer av betydning i relasjon til den tidligere tvistemålsloven.⁹⁴ Hovedregelen er at saken først bringes inn for tingretten. Saken kan deretter ankes inn for lagmannsretten og endelig for Høyesterett. Et unntak er kjennelsene i Trygderetten, som ankes direkte inn for lagmannsretten.

På noen områder er det etablert særordninger for domstolsprøving. For eksempel er Oslo Tingrett nasjonalt vernet i første instans for utlendingssaker og saker om patent, varemerke og design. I ankedomstolene er de ingen spesialordning for disse sakstypene.⁹⁵

Når forvaltningen kan utøve såkalt fritt skjønn, er det vanligvis begrensninger i domstolenes kompetanse til å overprøve. Utgangspunktet er at domstolene kan vurdere om avgjørelsen mangler lovhjemmel, om den er i strid med rettsreglene, eller om den

⁹² Reiersen, Nina. I: Mår og Barbro Andenæs (red.) Klagenemnder. Fagbokforlaget 2008, s. 145 - 146

⁹³ Samme referanse som foran; s. 146.

⁹⁴ Bragdø-Ellenes, Sunniva C. *Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike*, s. 376. Unipub. 2009.

⁹⁵ Antallet slike saker som behandles i Oslo tingrett har vært synkende de siste årene. I 2013 ble det behandlet 18 slike saker.

ikke er truffet på rett måte. Når domstolene kjenner en avgjørelse ugyldig, kan det innebærer at forvaltningen må behandle saken på nytt.

Det er vanskelig å få oversikt over hvor mange forvaltningsvedtak som prøves for domstolene. Det føres ikke statistikk som viser omfanget av forvaltningssaker, verken i tingrettene eller lagmannsrettene. Som omtalt foran (kapittel 3.2) kan det dreie seg om 800 - 1000 saker i året i tingrettene. Bortsett fra noen saksområder tyder dette på at domstolene har liten befatning med forvaltningens avgjørelser.

Saker etter barnevernloven, saker som gjelder administrative tvangstiltak etter lov om psykisk helsevern, skattesaker, saker etter lov om pasientskadeerstatning,⁹⁶ utlendingssaker⁹⁷ og saker fra Trygderetten⁹⁸ er blant de sakstypene som oftest bringes inn for domstolene. På mange andre områder er det svært få eller ingen saker som blir prøvd for retten.

Selv om hovedregelen er at domstolene ikke overprøver forvaltningens frie skjønn, finnes det noen saksområder hvor retten kan prøve alle sider ved saken. Eksempler er vedtakene som treffes av Statens helsepersonellnemnd, Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker og Kontrollkommisjonen.

Et annet spesialtilfelle gjelder utlendingsforvaltningen. Departementet kan ved søksmål få prøve gyldigheten av vedtak fattet av Utlendingsdirektoratet, når vedtaket er til gunst for utlendingen.

Over tid blir det foretatt endringer når det gjelder hvilke vedtak som kan prøves for domstolene. Et nytt eksempel er endringen av voldsoffererstatningen i 2012, foranlediget av terrorhendelsene den 22. juli 2011. For voldshendelser som har funnet sted fra og med 1. januar 2011 er det nå anledning til å få en domsavgjørelse om oppreisningsbeløpet, dersom dette ikke har vært prøvd for domstolene tidligere. Ved utgangen av 2012 hadde ikke Statens sivilrettsforvaltning mottatt stevninger hvor det var lagt ned påstand om oppreisningsbeløp.⁹⁹

⁹⁶ Når saker som gjelder pasientskade bringes inn for retten, er Pasientskadenemnda rette saksøkt. Det er et mål for nemnda å føre flest mulig saker for retten, dvs. at ansvaret for dette ikke overlates til Regjeringsadvokaten. Det fremgår av nemndas årsmelding for 2012 at det ble rettet 175 søksmål mot nemnda dette året. Av 81 dommer fra tingretten i 2012, ble over halvparten anket videre til lagmannsretten.

⁹⁷ Saker etter utlendingsloven gjelder vedtak om asyl, oppholdstillatelse, arbeidstillatelse og familiegjeforening. I UNEs årbok for 2009 oppgis det at staten ved nemnda mottok 58 rettskraftige dommer i 2010, og at staten fikk medhold i 84 % av disse dommene.

⁹⁸ Domstolsbehandling av Trygderettens kjennelser, som skal skje ved lagmannsretten som første instans, forekommer relativt sjeldent. Det fremgår av Trygderettens årsmelding for 2012 at det blitt tatt ut 50 - 70 søksmål i året, hvorav om lag halvparten kommer til realitetsbehandling.

⁹⁹ Statens sivilrettsforvaltning mottok i 2012 en stevning, der vedtaket fra nemnda ble påstått ugyldig. I dom fra Stavanger tingrett ble vedtaket ansett som gyldig og staten frifunnet. Det kom også rettsavgjørelser i to andre saker, der stevning var mottatt i 2011. I begge disse sakene ble staten frifunnet, men den ene dommen er anket til Høyesterett.

7 Sammenfattende drøfting og forslag til videre arbeid

7.1 Særtrekk ved nemndsorganer

En ikke uvesentlig del av norsk forvaltning er organisert som nemnder. Klagenemndene utgjør en stor andel, men det er også mange nemnder med andre oppgaver. Nemndene avviker fra den ordinære forvaltningsorganisasjonen på særlig to måter.

For det første: Nemndene treffer avgjørelser kollegialt. Det vil si at myndighet utøves av en gruppe personer der alle medlemmene har samme innflytelse, med unntak av lederen som kan ha en særstilling i fasen med sluttvedtak f.eks. dobbeltstemme ved stemmelikhet. Statsforvaltningen for øvrig står under hierarkisk ledelse, dvs. at avgjørelsesmyndighet med få unntak er lagt til ledere plassert i en hierarkisk struktur av instruksjon og rapportering. Den som er tillagt avgjørelsesmyndighet, har adgang til å instruere underordnede tjenestemenn, og disse har plikt til å rette seg etter instruksjoner som måtte bli gitt.

Det er ikke likegyldig om forvaltningsoppgaver utføres av organer som er hierarkisk eller kollegialt ledet. En kollegial organisering vil f.eks. være hensiktsmessig på saksområder hvor det er mange og kryssende hensyn, og hvor det er viktig å skape tillit til at disse blir avveid på en forsvarlig måte. På områder hvor det er maktpåliggende å sikre mulighet for direkte politisk inngripen, - også i behandling av enkeltsaker, er en kollegial organisering ikke velegnet. Et organ som er ledet av en enkeltperson, kan lettere instrueres enn et selvbestemmende, kollegialt organ.

For det andre: Nemndene er en del av forvaltningen, men er organisert utenfor det ordinære forvaltningshierarkiet. De er normalt ikke deler av et departement eller direktorat, men frittstående organer med større eller mindre grad av uavhengighet. Dette betyr at regler og fast praksis for organer innenfor forvaltningshierarkiet ikke uten videre gjelder for nemndene.

Når en nemnd med myndighetsutøvende oppgaver skal opprettes, eller det skal foretas endringer i eksisterende nemndsorganer, må en rekke spørsmål utredes for å klargjøre nemndas mandat og virkemåte. Man må ta hensyn til at regler som gjelder for de ordinære forvaltningsorganene, ikke alltid er tilstrekkelige eller passer for nemndene. Den kollegiale organiseringen reiser spørsmål som ikke melder seg i hierarkisk ledede organer, f.eks. om avgjørelser skal treffes ved konsensus eller votering. At nemndene - i motsetning til de ordinære forvaltningsorganene - er uavhengige i sin myndighetsutøvelse, gjør det nødvendig med regler som sikrer at uavhengigheten ikke misbrukes, og motsatt: at den grad av uavhengighet som er foreskrevet, blir reell.

I det ordinære forvaltningshierarkiet er statsråden i siste instans parlamentarisk ansvarlig for alle enkeltavgjørelser som treffes på hans eller hennes departementsområde. Statsrådets ansvar er klart snevrere når det gjelder beslutninger som er truffet av uavhengige organer, slik som f.eks. klagenemnder. Bortfall av denne kontrollen må

komponeres med innføring av andre mekanismer for å legitimere nemndenes avgjørelser.¹⁰⁰

Som vi har sett, har mange av nemndene snevre ansvarsområder, de møtes sjelden, og medlemmene har nemndsoppdraget som bierverv. Dette skaper problemer som ikke melder seg på samme måte i forvaltningen for øvrig, hvor små organer er del av en større helhet og hvor de ansatte er tjenestemenn, som regel i heltidsstilling.

Nemndene skal være beslutningsorganer hvor deltakerne blir eksponert for forskjellige faglige tilnærminger, perspektiver og vurderinger. Personsammensetning er avgjørende for hvordan slike organer fungerer i praksis. Det må legges til rette for produktive kollegiale prosesser hvor alle relevante hensyn kommer til orde, og hvor man kan foreta en fornuftig avveining av forskjellige hensyn. Man må for eksempel legge til rette for at lekpersoners synspunkter ikke marginaliseres, og også for å unngå tendenser til konformisme som gjør at viktige hensyn ikke kommer opp.

Nemndlederens evne til å legge til rette for saklig, kollegial meningsutveksling står sentralt. Harvard sosiologen Michèle Lamont¹⁰¹ har studert avgjørelsesprosesser i flerfaglige ekspertpaneler som fordeler store forskningsmidler. I de prosessene hun studerte, var hun slått av at man i stor grad klarte å komme frem til balanserte og rimelige resultater. Kollegialitet er ifølge henne et stikkord for å forstå hva som foregår. Kollegiale medlemmer er godt forberedt, de verdsetter ikke bare spesialisert ekspertise, men også bredde, de klarer å uttrykke seg presist og i korthet, og de snakker forståelig over faggrensene. De respekterer ikke bare kompetansen i andre fag, men tar også hensyn til andre medlemmers følelser og verdighet.

Denne undersøkelsen og undersøkelser som Difi og tidligere Statskonsult har gjennomført, tyder på at disse og andre spørsmål som reiser seg ved opprettelsen av klagenemnder, ofte ikke blir tilfredsstillende gjennomtenkt. De valgte løsningene kan derfor ha tydelige svakheter enkeltvis og samlet sett. Dette er uheldig siden en såpass stor del av forvaltningens myndighetsutøvelse ivaretas av nemnder.

7.2 Særtrekk ved klagenemnder

Felles for de vel 50 nemndene som inngår i Difis undersøkelse, er at deres eneste eller viktigste oppgave er å avgjøre rettslige tvister. De aller fleste er klageorganer som overprøver vedtak truffet av et annet statlig forvaltningsorgan. Som hovedregel kan vedtakene bare overprøves av domstolene.

De statlige klagenemndene er etablert som et alternativ til forvaltningslovens ordinære klagesaksmodell. Forvaltningslovens hovedregel for klage over enkeltvedtak truffet i statlige organer, er at vedtaket kan bringes inn for nærmeste overordnede forvaltningsorgan. Begrunnelsene for å gjøre unntak fra hovedmodellen varierer, men hensynet til rettsikkerhet for den enkelte har stått sentralt ved opprettelsen av uavhengige klageorganer. Det er imidlertid ikke etablert noen overordnede retningslinjer for valg

¹⁰⁰ Difi-rapport 2014:4 *På armlengdes avstand, men innenfor rekkevidde. Om legitim myndighetsutøvelse gjennom uavhengige forvaltningsorganer.*

¹⁰¹ Lamont, Michèle (2009): *How Professors Think. Inside the Curious World of Academic Judgment.* Cambridge: Harvard University Press.

mellom forvaltningslovens ordinære klagesaksmodell på den ene siden, og nemndsordninger på den andre siden. Det er heller ikke fastsatt forvaltningspolitiske retningslinjer for organisering og regulering av uavhengige myndighetsorganer generelt, eller for klagenemnder spesielt.

Som påvist i denne og andre undersøkelser har klagebehandling i statlige nemnder fått så stort omfang at det ikke lenger er rimelig å betrakte dette som en unntaksordning. Anslagsvis treffer de ti største nemndene i overkant av 30 000 avgjørelser i året. Klagesaksbehandling i nemnd benyttes på områder hvor vedtakene er viktige for den enkelte borgers rettigheter, og på områder som har stor samfunnsmessig betydning. Det er derfor viktig at spørsmål som gjelder organisering og regulering av nemndene vies større oppmerksomhet.

Resultatene av Difis kartlegging viser at det er store forskjeller mellom nemndene på områder som har stor betydning for politisk styring, rettsikkerhet, effektivitet og legitimitet. Det er stor variasjon når det gjelder graden og formen for uavhengighet. På noen områder er det etablert nemndsordninger som ligger nær opp til hovedmodellen, mens det på andre områder er bestemmelser om at regjeringens/departementets ordinære inngrepsmuligheter er avskåret både for førsteinstansen og klagenemnda.

Spørsmål om hvordan nemndsordninger fungerer i et rettssikkerhetsperspektiv, kan ikke besvares isolert. Klagenemndene inngår i en større organisatorisk sammenheng som omfatter departementene, de organene som treffer vedtak i førsteinstans og domstolene. Tett informasjonsutveksling mellom førsteinstans og klageinstans er avgjørende for gjensidig læring. Departementene er avhengig av å følge med på hvordan regelverket praktiseres, bl.a. for å vurdere om det er behov for å endre gjeldende lover og regler. Et annet forhold av stor betydning, dreier seg om organisatorisk avstand mellom klagenemnd og førsteinstans. Det må være en viss avstand for at klagesaksbehandlingen skal fungere som et reelt korrektiv til de avgjørelser som treffes i førsteinstansen.

Kartleggingen viser at flere store og små nemnder ikke er etablert som selvstendige forvaltningsorgan, men inngår som en del av førsteinstansen eller en annen forvaltningsenhet. Slike ordninger kan gi grunn til tvil om avgjørelsene i nemnda er basert på en nøytral og selvstendig vurdering av klagesakene.

Som professor Eivind Smith har påvist i en tidligere utredning for Difi, er det også et gjennomgående trekk at det rettslige grunnlaget for «uavhengige» forvaltningsorganer er uklart. For enkelte nemnder er det ikke klarlagt verken i lov/forskrift eller forarbeider at departementets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker er avskåret. Slik Smith ser det, står det utbredte fraværet av tilfredsstillende regulering i kontrast til den særlige karakteren av nemndsorganene og deres oppgaver.

Tvil knyttet til det rettslige grunnlaget for uavhengig myndighetsutøvelse er uheldig, da det kan legge til rette for uklare ansvarsforhold. Det følger av Grunnloven at i utgangspunktet har statsrådene ubeskåret ansvar og instruksjonsadgang overfor underliggende forvaltningsorganer. Samtidig er det fullt ut legitimt å avgrense dette ansvaret, gitt at det skjer i lovs form og med særskilt begrunnelse. Fordi det aldri er tale om å gi forvaltningsorganer full uavhengighet, må det fremgå av regelverket i hvilken grad nemnda er unntatt fra alminnelig organisasjons- og instruksjonsmyndighet.

Andre forhold som varierer er nemndas sammensetning, medlemmenes kompetanse og hvordan de oppnevnes/ansettes, saksbehandlingsregler og beslutningsregler, og ikke minst krav til åpenhet og innsyn. Forskjellene kan i noen tilfelle være begrunnet ut fra spesielle hensyn og verdier knyttet til de sakstypene nemndene behandler, kjennetegn ved regelverket, samt at det er ulik grad av politisk oppmerksomhet om de vedtakene som treffes.

På noen områder er det tydelig at ønsket om mer domstollignende saksbehandling har vært tungtveiende ved opprettelsen av en uavhengig klagenemnd. At hensynet til rettssikkerhet for den enkelte vektlegges, reflekteres i en rekke bestemmelser som skal sikre at organene faktisk tilfredsstillende krav til faglighet og forsvarlighet i sin saksbehandling. På andre områder har effektivitetshensyn, herunder behovet for å avlaste departementene, vært en helt sentral begrunnelse. I flere tilfelle har det verken vært lagt vekt på å avklare nemndens status i forhold til forvaltningshierarkiet, eller å gi utfyllende saksbehandlingsregler. Det gjelder nemnder som forvalter et detaljert regelverk slik at myndighetenes skjønn reduseres, men også nemnder som utøver et vidtgående administrativt skjønn. Så vidt vi kan skjønne, er det heller ikke etablert noen kriterier for nemndbehandling av klagesaker på områder med ulik grad av politisk betydning. Det hovedinntrykket vi sitter igjen med, er at de fleste nemndene har særtrekk som ikke er godt begrunnet.

Det er store forskjeller i regelverk og rutiner fra den ene nemnda til den andre både når det gjelder den forberedende saksbehandlingen, hvor stor andel av sakene som behandles i nemndsmøte, og hvordan det besluttede organet er sammensatt når det treffes avgjørelser i ulike sakstyper. Enkelte nemnder har særregler som gir klager møterett for nemnda. Imidlertid er det mest vanlig at saksbehandlingen er skriftlig.

Nemndene er forvaltningsorganer og skal i hovedsak følge forvaltningslovens regler og prinsipper for likebehandling. Det gjør at fokuset i klagesaksbehandlingen vil være noe annerledes enn når en konkret sak prøves i domstolene. Bl.a. av den grunn kan ikke klagebehandling i forvaltningen erstatte domstolskontrollen. Det er store forskjeller i omfanget av domstolsprøving fra det ene lov-/saksområdet til det andre. I enkelte nemnder forekommer det ytterst sjelden - eller i praksis aldri - at en sak føres for domstolene. Det er uheldig fordi det fratras nemndene - og forvaltningen for øvrig - mulighet til å vurdere om praksis er basert på riktig lovanvendelse.

Selv på områder hvor det er forholdsvis mange saker som prøves for domstolene, har en god og uavhengig klageordning stor betydning i et rettssikkerhetsperspektiv. På nær sagt alle saks-/rettsområder behandles forvaltningssaker av de alminnelige domstolene der dommerne ikke har spesiell kompetanse. Hvis sakene ikke er godt belyst i klageomgangen, kan det være fare for at klageren kommer uheldig ut også når saken behandles i domstolene. Som påpekt av flere ledende juridiske eksperter, har denne problemstillingen så langt ikke fått den oppmerksomhet som den fortjener.¹⁰²

¹⁰² Eckhoff, Torstein og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*. 9. Utgave. Kapittel 32, avsnitt IV. Universitetsforlaget 2011, Zimmer, Fredrik. *Noen aktuelle rettssikkerhetsspørsmål i skatteretten*. Skatterett 1/2013, Difi-notat 2013:3 *Forvaltningsdomstoler i Norge? Kort gjennomgang av begreper og synspunkter*.

Det er vanligvis begrensninger i domstolenes kompetanse til å overprøve saker der forvaltningen har såkalt fritt skjønn. Klageordningene vil da være den eneste muligheten borgerne har for å få overprøvd det de mener er urimelige forvaltningsvedtak. Det er lav terskel for borgere som vil benytte seg av klageadgangen overfor forvaltningen. Klageren betaler ingen gebyrer, og i de fleste tilfeller er det ikke nødvendig med bistand fra advokat. Lang saksbehandlingstid kan likevel være et hinder. Nemndsbehandling av klagesaker er tid- og kostnadskreven. I mange nemnder har det vist seg vanskelig å overholde fastsatte krav til rimelig saksbehandlingstid.

Borgere som vurderer om de skal sende inn en klage på et forvaltningsvedtak, har krav på veiledning fra forvaltningen. Det forvaltningsorganet som har fattet vedtak i førsteinstans, bør kunne svare på spørsmål bl.a. om saksbehandlingsregler, saksbehandlingstid, utfallet av tidligere klagesaker, eventuelt også gi opplysninger om relevante domstolsavgjørelser. I dagens situasjon er det også mange som vil ønske å finne slik informasjon på egenhånd. Det er derfor rimelig å forvente at det finnes tilgjengelig materiale om nemndenes vedtak og praksis. Innsyn og åpenhet om nemndenes arbeidsform og vedtak er ikke bare viktig for enkeltpersoner som vurderer å klage. Det er også en betingelse for at journalister og andre interesserte skal kunne «føre kontroll» med forvaltningen. I arbeidet med denne undersøkelsen har Difi erfart at det ikke finnes lett tilgjengelig informasjon om alle nemnder.

7.3 Regulering av klagenemnder

Hovedmodellen for klagebehandling i forvaltningen er en helhetlig løsning. En rekke forhold knyttet til organisering og saksbehandling er gjennomtenkt, herunder hvordan hensynet til rettsikkerhet, effektivitet, legitimitet og politisk styring skal avveies. De fleste spørsmål som oppstår vil kunne besvares ved henvisning til regelverket eller i det minste avledes fra de prinsippene som ligger til grunn for dette. Som vi har vært inne på foran, oppstår det nye problemstillinger når det etableres særordninger i form av nemnder. Disse problemstillingene må gjennomtenkes, og det blir spørsmål om hvilke forhold som bør reguleres særskilt.

For å få en best mulig vurdering av hvilke forhold ved klagenemndene som bør gjennomtenkes og eventuelt reguleres, har Difi bedt førsteamanuensis Sunniva Cristina Bragdø-Ellenes ved Universitetet i Agder om å utarbeide et skriftlig bidrag om dette. Hennes formelle kompetanse i forvaltningsrett er udiskutabel,¹⁰³ og Difi har stor tillit til de faglige vurderinger og anbefalinger hun har levert. Bidraget er tatt med i rapporten som trykt vedlegg (vedlegg II). I det følgende trekker vi veksler på hennes kategoriseringer og konklusjoner.

7.3.1 Utilstrekkelig og varierende regulering

Mange klagenemnder er i dag utilstrekkelig regulert, og det er stor variasjon i regelverket fra den ene nemnda til den andre. Variasjonen gjelder både innholdet i reguleringene og nivået; lov, forskrift og rundskriv. Det er derfor vanskelig å få oversikt over gjeldende

¹⁰³ Bragdø-Ellenes har tidligere erfaring som fylkesnemndleder fra fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Agder, og hun underviser nå i forvaltningsrett. Tittelen på hennes doktoravhandling fra 2009 er *Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike*. Avhandlingen publiseres som bok på Universitetsforlaget våren 2014.

regulering av disse nemndene. Uoversiktligheten må antas å være til hinder for innsyn og kontroll med at «alt går riktig for seg» i disse organene.

Variasjonen kan i noen tilfelle være begrunnet i spesielle hensyn og verdier knyttet til det enkelte saks-/rettsområdet. Men i det store og hele synes variasjonen i organisering og saksbehandling noe tilfeldig. For en rekke nemnder er ikke graden og formen for uavhengighet klart regulert. På mange områder er det ikke gitt særskilte regler om saksforberedelse, forhandlingsmøtet i nemnda og om krav til vedtakene. Bedre regulering av enkeltnemnder - og mer enhetlige prosessregler for (flere) klagenemnder,¹⁰⁴ vil kunne bidra til klarere ansvarsforhold mellom nemndene og forvaltningen for øvrig, mer betryggende saksbehandling og bedre muligheter for innsyn og kontroll med nemndas arbeidsformer og vedtak.

Når det gjelder spørsmål om reguleringsnivå, er hensynet til fleksibilitet tungtveiende. Det vil ikke være formålstjenlig med detaljregulering i lovs form. Men de viktigste reglene som er bestemmende for organiseringen og saksbehandlingen i klagenemnder, bør ikke reguleres på lavere nivå enn forskrift. Når forskriftsformen benyttes, sikres offentlig høring i forbindelse med utarbeidelse av bestemmelsene, og det stilles krav til kunngjøring som gjør reglene tilgjengelige.

Klagenemndene kan reguleres ved henvisning til annet regelverk eller ved å utforme egne regler som gjelder direkte for den enkelte nemnd. Et problem ved dagens regelverk, er at det ofte inneholder uklare henvisninger til andre lover, i første rekke forvaltningsloven.

Det bør vurderes om det kan være formålstjenlig med en generell forskrift som regulerer klagenemnder. Den generelle forskriften vil da kunne gjelde, hvis det ikke blir gjort unntak i nemndas egne forskrifter.¹⁰⁵

7.3.2 Organisatoriske bestemmelser

Det forutsettes at klagenemndene skal oppfylle høyere krav til uavhengighet enn det som følger av forvaltningsloven. Regelverket bør gi klager sterkere garantier for at saken gis en helt ny vurdering, enn det som gjelder for ordinær klagebehandling i forvaltningen. Det vil også være viktig å sikre at nemndas sammensetning (og saksbehandlingsregler) er tilpasset de sakstypene som skal behandles.

Det er ikke nok å fastslå at en nemnd er «uavhengig». Nemndas organisatoriske plassering i forvaltningsorganisasjonen, herunder relasjonen til førstinstansen, må presiseres mer detaljert. Det bør fremgå av reguleringen om nemnda er underlagt andre organer, og på hvilke områder det gjelder. Det må være klart hva som er nemndas saksområde, om uavhengigheten gjelder alle saker som hører under organet, eller om det er unntak for visse sakstyper. For enkelte nemnder vil det også være nødvendig å

¹⁰⁴ En av de som har foreslått at det utarbeides saksbehandlingsregler tilpasset klagenemnder, er Folketingets ombudsmann i Danmark, Hans Gammeltoft-Hansen. Kilde: Foredrag på en konferanse ved Universitetet i Oslo 20.10.2005.

¹⁰⁵ Bragdø-Ellenes viser til Sverige, der Myndighetsförordningen (2007:5159), som er en forskrift, regulerer statlige forvaltningsorganer generelt. Hver svensk klagenemnd reguleres i egen forskrift hvor unntak fra den generelle Myndighetsförordningen fremgår eksplisitt.

presisere om nemndas kompetanse er avgrenset til et bestemt geografisk område, og hvordan de forskjellige regionale/lokale nemndene skal koordineres.

Videre bør det fremgå av regelverket om nemndas vedtak kan omgjøres eller påklages. For klagenemndene vil det særlig være aktuelt å avklare hvilket organ som skal være klageinstans når nemnda treffer beslutninger i førsteinstans, som for eksempel ved avgjørelser om saksomkostninger. Et annet spørsmål som har vist seg å være uavklart i en rekke tilfeller, er om departementet kan omgjøre nemndas vedtak når de *ikke* er påklaget.

Andre viktige spørsmål er hvem som oppnevner, eventuelt ansetter medlemmene i en klagenemnd, og om medlemmene er fast ansatte eller ansatt/oppnevnt for en avgrenset periode. For tidsbegrensede ansettelse/oppnevninger må det klargjøres hvor lang tid det dreier seg om, og om det skal åpnes for gjenoppnevning en eller flere ganger. Videre vil det være spørsmål om hvem som ansetter administrativt personale, og om nemndas leder kan gi instruks om arbeidet i sekretariatet.

Medlemmenes administrative tilknytning har betydning for nemndas uavhengighet. Faste ansettelse er et forhold som kan bidra til å gi nemnda en mer «domstollignende» posisjon, sammenlignet med nemnder der medlemmenes funksjonstid er tidsbegrenset. Medlemmenes ansettelses-/oppnevningvilkår bør også vurderes med tanke på hva som formålstjenlig for å sikre god rekruttering og effektiv saksavvikling.

Medlemmenes fagkompetanse er et annet viktig forhold. Når det som regel fordres at lederen - eventuelt også nestlederen - er jurist eller dommer, er det for å sikre forsvarlig saksbehandling og riktig rettsanvendelse. Det bør også vurderes om det skal stilles krav om at medlemmene skal ha formell kompetanse på andre fagområder.

En rekke nemnder behandler saker hvor det forutsettes at vurderinger fra *flere* fagområder og praksisfelt skal trekkes inn i beslutningsprosessen. I tillegg til utdanningskrav kan det være spørsmål om nemnda bør ha medlemmer som har bakgrunn i en interesseorganisasjon, eller legerpersoner som har vist spesiell interesse for saksområdet. I noen tilfelle vil det også være grunn til å regulere hvem som *ikke* kan oppnevnes som medlemmer.

Spørsmål om nemndas størrelse og sammensetning bør sees i sammenheng med regulering av vedtakskompetanse. Det må fremgå av regelverket hva som er betingelsene for at nemnda skal være beslutningsdyktig. Det bør også vurderes om det er formålstjenlig at nemnda kan ha ulik sammensetning i ulike saker. Et annet spørsmål er om det skal åpnes for intern delegasjon til et mindre utvalg av medlemmer, eventuelt til leder eller sekretariatet.

7.3.3 Prosessuelle regler

Prosessuelle regler dreier seg om hvordan saksbehandlingen skal foregå. Slike regler er helt sentrale for ivaretagelse av klagerens rettsikkerhet. Reglene skal både bidra til å sikre forsvarlig saksbehandling og rettsriktig resultat.

Spesielt på områder hvor de materielle bestemmelsene i særloven er lite detaljert og forvaltningen har vid adgang til skjønnsutøvelse, vil det være behov for klare og detaljerte regler om forløpet og utfallet av myndighetsutøvelsen.

For de fleste nemnder er saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven lagt til grunn, med visse tilpasninger. Det må da konkretiseres hvilke tilpasninger det er tale om. Generelle henvisninger til forvaltningsloven - eller annet regelverk - skaper uklarhet, og kan i verste fall føre til at nemnda utvikler en kritikkverdig praksis. Skal ikke forvaltningsloven eller andre lover med mer utfyllende saksbehandlingsregler anvendes, vil det være behov for direkte regulering av saksbehandlingen i nemnda.

Det bør fremgå av regelverket hvem som har ansvar for å forberede sakene, - om det er personale knyttet til nemnda, førsteinstansen eller nemndas eget sekretariat. Videre må det avklares om personer knyttet til nemndas sekretariat bare skal formidle dokumenter, organisere møter mm., eller om de også skal ha faglige oppgaver. Faglige støttefunksjoner kan dreie seg om ansvarsfulle oppgaver som å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst, systematisere det skriftlige materialet i saken og eventuelt utarbeide et mer eller mindre ferdig utkast til nemndas innstilling. Klare regler om ansvar knyttet til forberedende saksbehandling og andre faglige støttefunksjoner, bidrar til åpenhet. Sakens parter og publikum for øvrig bør vite hvem som forbereder saken, og i hvilken grad sakene er «ferdigbehandlet» før de kommer til nemnda.

Forvaltningslovens bestemmelser innebærer at det er forvaltningen selv, og ikke den som er klager, som har hovedansvaret for å opplyse saken. Fordelen med dette er at terskelen for å klage blir lavere, og at det vanligvis ikke er nødvendig med bistand fra advokat. Det er likevel ikke uvanlig at partene må fremskaffe dokumentasjon om faktiske forhold. For at prosessen skal være forutsigbar, kan det i noen nemnder være behov for regler om hvordan det praktiske ansvaret mellom forvaltningen og partene skal fordeles.

Til forskjell fra domstolene er forvaltningsprosessen i utgangspunktet basert på skriftlig saksbehandling. Det er imidlertid viktig at det tas stilling til hvilke muligheter det skal være for muntlige innslag.

Kravet til kontradiksjon, dvs. at den eller de som er parter i en sak skal sikres innflytelse over resultatet gjennom tilgang til og rett til å svare på det motparten tilfører saken, er et grunnleggende krav til en god prosess. I en skriftlig forvaltningsprosess oppfylles retten til kontradiksjon ved partenes tilgang til saksdokumenter og rett til å kommentere saksmaterialet. I forvaltningsloven er reglene om forhåndsvarsel, opplysningsplikt og partsinnsyn sentrale. Det bør vurderes om partene skal gis utvidet rett til innsyn i materiale som inngår i den forberedende saksbehandlingen for nemnda. I klagenemnder hvor partene kan møte under nemndsmøtet, vil også parters mulighet til å fremme sitt syn muntlig, bidra til kontradiksjon.

Regulering av nemndsmøtet er viktig for å oppnå en ryddig og gjennomtenkt prosess i klagenemnda, og for å bidra til forutsigbarhet for partene. Utgangspunktet i en skriftlig prosess som forvaltningsprosessen er at bevis legges frem for nemnda gjennom skriftlige rapporter, for eksempel rapporter fra sakkyndige. Det bør avklares om sakene skal drøftes og avgjøres i nemndsmøte, eller om medlemmene kan avgjøre sakene ved å se på saksdokumentene etter tur. I nemnder hvor det åpnes for muntlige innslag, bør det fremgå klart av regelverket om muntlige innslag skal supplere skriftlig behandling, eller utgjøre hele beslutningsgrunnlaget. Det bør også fremgå tydelig om bare den ene parten - eller begge parter i saken - skal ha rett eller plikt til å delta i nemndsmøtet, samt hvilke

krav som stilles til bevisenes form. Det bør også avklares om de som har forberedt saken kan være tilstede på møtet, og hvilken rolle de i så fall skal ha.

Vitneavhør direkte for nemnda vil særlig være aktuelt i visse sakstyper. Det benyttes bl.a. i mange barnevernssaker og saker som behandles av Kontrollkommisjonen etter lov om psykisk helsevern. Dette er saker hvor nemnda tar stilling til faktiske forhold som er omstridt, og hvor det forutsettes at muntlighet kan bidra til å opplyse saken. Generelt bør fordelene ved å åpne for muntlighet veies opp mot kostnadene. I forhandlingsmøter blir det stilt store krav til bidrag fra partene i prosessen, og de vil ofte ha behov for benytte advokat. Det bør da være regler som klargjør om slike utgifter kan søkes erstattet.

Videre bør det tas stilling til hvilke krav som skal stilles til de vedtakene nemnda treffer. Det kan være aktuelt å regelfeste krav til begrunnelse, utforming av avgjørelsene og eventuell forkynning. Begrunnelse er viktig for at partene skal godta avgjørelsene, men også for deres vurdering av om avgjørelsene skal bringes inn for Sivilombudsmannen eller domstolene.

Prinsippet om offentlighet skal sikre tilliten til klageinstansen og er regulert i offentleglova, som gjelder for klagenemnder. Publikums/medias mulighet for innsyn i klagenemndenes arbeid innebærer en form for kontroll, som kan virke skjerpene på de som arbeider i nemnda.

Reguleringen av administrative forhold i nemndene kan ha betydning for åpenhet og innsyn om klagenemndenes arbeidsformer og vedtak. Krav om rapportering er i dag hovedsakelig regulert i Statens økonomiregelverk. Det bør vurderes om dette også bør tas med i regelverket for klagenemndene, eventuelt ved å vise til de relevante delene av økonomiregelverket.

7.4 **Konklusjon og forslag til videre arbeid**

Ved siden av å utarbeide en oversikt over statlige klagenemnder har formålet med denne undersøkelsen vært å identifisere og analysere mulige problemer knyttet til nemndene, og komme med forslag om videre arbeid som kan gi grunnlag for forbedringer av enkeltnemnders praksis og av det samlede systemet av klagenemnder.

Utviklingen av de statlige nemndene har i liten grad vært basert på et forvaltningspolitisk perspektiv. Nye nemnder har blitt opprettet på ulike saks-/rettsområder, uten at det har vært tatt hensyn til helheten. Som denne undersøkelsen viser, har vi fått en fragmentert nemndsstruktur bestående av drøyt 50 store og små nemnder tilknyttet de fleste departementsområdene. Systemet fremstår som uoversiktlig og inkonsistent.

Difi har i denne rapporten sett nærmere på forskjeller mellom enkeltnemnder på områder som har betydning for politisk styring, rettsikkerhet, effektivitet og legitimitet. Det er stor variasjon når det gjelder graden og formen for uavhengighet. Den rettslige reguleringen av nemndenes uavhengighet overfor regjeringen/departementet er høyst variabel og i mange tilfeller uklar. En rekke nemnder som behandler et meget høyt antall saker hvert år, har store, profesjonelle fagadministrasjoner. Den andre ytterlighet er små nemnder som bare behandler en håndfull saker. Vi registrerer imidlertid at det finnes både store og små nemnder som ikke har egne sekretariater. Andre forhold som varierer er nemndas sammensetning, medlemmenes kompetanse og hvordan de

oppnevnes/ansettes, saksbehandlingsregler og beslutningsregler, og ikke minst krav til åpenhet og innsyn.

En konklusjon som kan trekkes av denne gjennomgangen, er at den store variasjonen mellom enkeltnemnder ikke kan forklares ut fra de særlige behov og hensyn som gjør seg gjeldene på de forskjellige saks-/lovområdene. Forskjellene i organisering og regulering fra den ene nemnda til den andre synes å ha et tilfeldig preg. Det kan ha sammenheng med at spørsmål som reiser seg ved opprettelsen av klagenemnder, ofte ikke blir tilfredsstillende utredet. De valgte løsningene har i mange tilfelle klare svakheter. Svakheterne knytter seg både til enkeltnemnder og til den samlede nemndstrukturen. Det kan være grunn til å reise spørsmål om behovet for å slå sammen nemnder på tilgrensende områder for å skape større enheter og dermed en mer robust struktur.

Utstrakt bruk av klagenemnder i forvaltningen reiser forvaltningspolitiske spørsmål som ikke har fått tilstrekkelig oppmerksomhet. Det gjelder spørsmål knyttet til

- behovet for adekvat rettslig regulering av uavhengig myndighetsutøvelse
- kriterier for valg mellom ulike modeller for overprøving av forvaltningsvedtak
- generell regulering versus særregulering av klagenemnder

Dette er spørsmål som både berører organisatoriske, forvaltningsrettslige og konstitusjonelle forhold, og som krever politisk avklaring. De problemer som reiser seg bør tas opp til en bredere vurdering enn det Difi har hatt anledning til i dette prosjektet.

Vedlegg

1. Diverse opplysninger om utvalgte statlige nemnder

Oversikt over nemndsordningene som inngår i Difis kartlegging

Departement (2012/2013)	Særordning/nemnd	Nasjonalt organ/antall regionale/ lokale enheter	Treffer avgjørelser bare som klageinstans eller også som førsteinstans
1 AD	Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden		Bare som klageinstans
2 AD	Trygderetten		Bare som klageinstans
3 BLD	Forbrukertvistutvalget		Bare som førsteinstans
4 BLD	Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	12	Både som klageinstans og førsteinstans
5 BLD	Likestillings- og diskrimineringsnemnda		Bare som førsteinstans
6 BLD	Markedsrådet		Både som klageinstans og førsteinstans
7 FAD	Partilovnemnda		Både som klageinstans og førsteinstans
8 FAD/JD	Personvernemnda		Bare som klageinstans
9 FD	Klagenemnd i disiplinærsaker		Hovedsakelig som klageinstans
10 FD	Klagenemnd i saker om særskilt kompensasjon psykiske skader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner		Både som klageinstans og førsteinstans
11 FIN	Børsklagenemnda		Bare som klageinstans
12 FIN	Klagenemnda for merverdiavgift		Bare som klageinstans
13 FIN	Klagenemnda for petroleumsskatt		Bare som klageinstans
14 FIN	Klagenemnd for revisor og regnskapsførersaker		Bare som klageinstans
15 FIN	Riksskattenemnda		Bare som klageinstans
16 FIN	Skatteklagenemnda	5	Bare som klageinstans
17 HOD	Abortklagenemnda – sentral klagenemnd		Bare som klageinstans
18 HOD	Apotekklagenemnda		Bare som klageinstans
19 HOD	Klagenemnd for behandling i utlandet		Bare som klageinstans
20 HOD	Kontrollkommisjoner (lov psykisk helsevern)	59	Både som førsteinstans og klageinstans
21 HOD	Pasientskadenemnda		Bare som klageinstans
22 HOD	Statens helsepersonellnemnd		Bare som klageinstans
23 HOD	Preimplantasjonsdiagnostikk-nemnda		Bare som førsteinstans
24 JD	Disiplinærnemnden for advokater		Både som førsteinstans og klageinstans
25 JD	Erstatningsnemnda for voldsofre		Bare som klageinstans
26 JD	Utlendingsnemnda		Bare som klageinstans
27 KRD	Klagenemnd etter valgloven		Bare som klageinstans
28 KRD	Klagenemnd til Husbanken		Bare som klageinstans

29	KRD	Klagenemnd for sentral godkjenning av foretak	Bare som klageinstans
30	KRD	Overskjønnsnemnd etter inndelingsloven	Bare som klageinstans
31	KUD	Ankenemnd for dramatikk i bokform	Bare som klageinstans
32	KUD	Ankenemnd for skjønnlitteratur for voksne	Bare som klageinstans
33	KUD	Ankenemnd for skjønnlitteratur for barn og ungdom	Bare som klageinstans
34	KUD	Frivillighetsregisternemnda	Bare som klageinstans
35	KUD	Medieklagenemnda	Bare som klageinstans
36	KUD	Klagenemnd for film og videogram	Bare som klageinstans
37	KUD	Klagenemnd for stadnamnsaker	Bare som klageinstans
38	KUD	Lotterinemnda	Både som klageinstans og førsteinstans
39	KD	Ad. hoc-utvalg - redelighet i forskning	Bare som klageinstans
40	KD	Den nasjonale forskningsetiske komite for medisin og helsefag	Bare som klageinstans
41	KD	Forskningsrådets klageutvalg	Bare som klageinstans
42	KD	Klageutvalg for fagskoleutdanning	Bare som klageinstans
43	KD	Klageutvalg for høgre utdanning	Bare som klageinstans
44	KD	Klageorgan til universiteter og høyskoler – felles klagenemnd	Bare som klageinstans
45	KD	Lånekassens klagenemnd	Bare som klageinstans
46	LMD	Klagenemnda for kvoteordningen for melk	Bare som klageinstans
47	LMD	Klagenemnd for merkesaker	Bare som klageinstans
48	LMD	Statens naturskadefonds ankenemnd	Både som klageinstans og førsteinstans
49	MD	Klagenemnda for miljøinformasjon	Bare som klageinstans
50	NHD	Klagenemnda for mesterbrevsordningen	Bare som klageinstans
51	NHD	Klagenemnd for industrielle rettar	Bare som klageinstans
52	OED	Erstatningsnemnda for fiskere	Bare som klageinstans

Bestemmelser om nemndas saklige kompetanse

	Departement	Særordning/nemnd	Hvor er bestemmelsene om nemndas saklige kompetanse gitt?
1	AD	Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden	Lov
2	AD	Trygderetten	Lov
3	BLD	Forbrukertvistutvalget	Lov
4	BLD	Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	Lov
5	BLD	Likestillings- og diskrimineringsnemnda	Lov
6	BLD	Markedsrådet	Lov
7	FAD	Partilovnemnda	Lov
8	FAD/JD	Personvernnemnda	Lov
9	FD	Klagenemnd i disiplinærsaker	Lov
10	FD	Klagenemnd kompensasjon psykiske skader	Forskrift
11	FIN	Børsklagenemnda	Lov
12	FIN	Klagenemnda for merverdiavgift	Lov
13	FIN	Klagenemnda for petroleumsskatt	Lov
14	FIN	Klagenemnd for revisor og regnskapsførersaker	Lov
15	FIN	Riksskattenemnda	Lov
16	FIN	Skatteklagenemnda	Lov
17	HOD	Abortklagenemnda – sentral klagenemnd	Lov
18	HOD	Apotekklagenemnda	Lov
19	HOD	Klagenemnd for behandling i utlandet	Lov
20	HOD	Kontrollkommisjoner (lov psykisk helsevern)	Lov
21	HOD	Pasientklagenemnda	Lov
22	HOD	Statens helsepersonellnemnd	Lov
23	HOD	Preimplantasjonsdiagnostikknemnda	Lov
24	JD	Disiplinærnemnden for advokater	Forskrift
25	JD	Erstatningsnemnda for voldsofre	Lov
26	JD	Utlendingsnemnda	Lov
27	KRD	Klagenemnd etter valgloven	Lov
28	KRD	Klagenemnd til Husbanken	Forskrift
29	KRD	Klagenemnd for sentral godkjenning av foretak	Forskrift
30	KRD	Overskjønnsnemnd etter inndelingsloven	Lov
31	KUD	Ankenemnd for dramatikk i bokform	Lov
32	KUD	Ankenemnd for skjønnlitteratur for voksne	Lov
33	KUD	Ankenemnd for skjønnlitteratur for barn og ungdom	Lov
34	KUD	Frivillighetsregisternemnda	Forskrift
35	KUD	Medieklagenemnda	Lov
36	KUD	Klagenemnd for film og videogram	Lov
37	KUD	Klagenemnd for stadnamnsaker	Lov
38	KUD	Lotterinemnda	Lov
39	KD	Ad. hoc- utvalg for klager over vedtak i Granskingsutvalget for redelighet i forskning	Forskrift
40	KD	Den nasjonale forskningsetiske komite for medisin og helsefag	Lov

41	KD	Forskningsrådets klageutvalg	
42	KD	Klageutvalg for fagskoleutdanning	Forskrift
43	KD	Klageutvalg for høgre utdanning	Forskrift
44	KD	Klageorgan til universiteter og høgskoler	Lov
45	KD	Lånekassens klagenemnd	Lov
46	LMD	Klagenemnda for kvoteordningen for melk	Forskrift
47	LMD	Klagenemnd for merkesaker	Lov
48	LMD	Statens naturskadefonds ankenemnd	Lov
49	MD	Klagenemnda for miljøinformasjon	Lov
50	NHD	Klagenemnda for mesterbrevsordningen	Lov
51	NHD	Klagenemnd for industrielle rettar	Lov
52	OED	Erstatningsnemnda for fiskere	Lov

Nemndenes sekretariatsordning

		Særordning/nemnd	Eget sekretariat?	Egne lokaler?
1	AD	Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden	Annet forvaltningsorgan	Hos annet forvaltningsorgan
2	AD	Trygderetten	Eget sekretariat	Egne lokaler
3	BLD	Forbrukertvistutvalget	Felles med andre nemnder	Hos annet forvaltningsorgan
4	BLD	Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	Eget sekretariat	Egne lokaler
5	BLD	Likestillings- og diskrimineringsnemnda	Eget sekretariat	Egne lokaler
6	BLD	Markedsrådet	Felles med andre nemnder	Egne/delte lokaler
7	FAD	Partilovnemnda	Annet forvaltningsorgan	Har ikke egne lokaler
8	FAD/JD	Personvernemnda	Egen sekretær	Adresse/tlf. til leder/sekretær
9	FD	Klagenemnd i disiplinærsaker	Departementet stiller med sekretariat	
10	FD	Klagenemnd kompensasjon psykiske skader	Ansvarlig departement	Hos ansvarlig departement
11	FIN	Børsklagenemnda	Ansvarlig departement	Hos ansvarlig departement
12	FIN	Klagenemnda for merverdiavgift	Annet forvaltningsorgan	Hos annet forvaltningsorgan
13	FIN	Klagenemnda for petroleumsskatt		
14	FIN	Klagenemnd for revisor og regnskapsførersaker	Eget sekretariat	
15	FIN	Riksskattenemnda	Annet forvaltningsorgan	Hos annet forvaltningsorgan
16	FIN	Skatteklagenemndene	Førsteinstansen	
17	HOD	Abortklagenemnda – sentral klagenemnd	Annet forvaltningsorgan	Hos annet forvaltningsorgan
18	HOD	Apotekklagenemnda	Eget/delt sekretariat	Egne/delte lokaler
19	HOD	Klagenemnd for behandling i utlandet	Felles med andre nemnder	Hos ansvarlig departement
20	HOD	Kontrollkomisjoner (lov psykisk helsevern)	Har ikke sekretariat	Adresse/tlf. til lokal leder
21	HOD	Pasientskadenemnda	Eget sekretariat	Egne lokaler
22	HOD	Statens helsepersonellnemnd	Eget sekretariat	Egne lokaler
23	HOD	Preimplantasjonsdiagnostikknemnda	Felles med andre nemnder	Egne/delte lokaler
24	JD	Disiplinærnemnden for advokater	Privat organisasjon	Hos privat organisasjon
25	JD	Erstatningsnemnda for voldsofre	Annet forvaltningsorgan	Hos annet forvaltningsorgan
26	JD	Utlendingsnemnda	Eget sekretariat	Egne lokaler
27	KRD	Klagenemnd etter valgloven	Advokatkontor	Adresse/tlf. til leder/ sekretær
28	KRD	Klagenemnd til Husbanken	Eget sekretariat	Hos førsteinstansen
29	KRD	Klagenemnd for sentral godkjenning av foretak	Førsteinstansen	Hos førsteinstansen
30	KRD	Overskjønnsnemnd etter inndelingsloven	Har ikke sekretariat	
31	KUD	Ankenemnd for dramatikk i bokform		
32	KUD	Ankenemnd for skjønnlitteratur for voksne		

33	KUD	Ankenemnd for skjønnlitteratur for barn og ungdom		
34	KUD	Frivillighetsregisternemnda	Felles med andre nemnder	Hos førsteinstansen
35	KUD	Medieklagenemnda	Advokatkontor	Adresse/tlf. til leder/ sekretær
36	KUD	Klagenemnd for film og videogram	Har ikke sekretariat	Adresse/tlf. til leder/ sekretær
37	KUD	Klagenemnd for stadnamnsaker	Annet forvaltningsorgan	Hos annet forvaltningsorgan
38	KUD	Lotterinemnda	Felles med andre nemnder	Hos førsteinstansen
39	KD	Ad. hoc- utvalg for klagebehandling av granskinger av redelighet i forskning	Departementet stiller ad hoc-sekretariat til disposisjon for nemnda	
40	KD	Den nasjonale forskningsetiske komite for medisin og helsefag	Felles med andre nemnder	Samlokalisert med andre nemnder
41	KD	Forskningsrådets klageutvalg	Forskningsrådet stiller sekretær til disposisjon for utvalget	
42	KD	Klageutvalg for fagskoleutdanning	Førsteinstansen	Lokaler hos førsteinstansen
43	KD	Klageutvalg for høgre utdanning	Annet forvaltningsorgan	Lokaler hos annet forvaltningsorgan
44	KD	Klageorgan til universiteter og høyskoler – felles klagenemnd	Annet forvaltningsorgan	Lokaler hos annet forvaltningsorgan
45	KD	Lånekassens klagenemnd	Sekretariat hos førsteinstansen	Hos førsteinstansen
46	LMD	Klagenemnda for kvoteordningen for melk	Førsteinstansen	Hos førsteinstansen
47	LMD	Klagenemnd for merkesaker	Annet forvaltningsorgan	Hos annet forvaltningsorgan
48	LMD	Statens naturskadefonds ankenemnd	Annet forvaltningsorgan	Hos annet forvaltningsorgan
49	MD	Klagenemnda for miljøinformasjon	Annet forvaltningsorgan	Annet forvaltningsorgan
50	NHD	Klagenemnda for mesterbrevsordningen	Deler sekretariat med førsteinstansen	Hos førsteinstansen
51	NHD	Klagenemnd for industrielle rettar	Eget sekretariat	Egne lokaler
52	OED	Erstatningsnemnda for fiskere		

Nemndlederens og øvrige medlemmers faglige kvalifikasjoner

	Departement	Særordning/nemnd	Nemndlederens faktiske kvalifikasjoner	Formelle kvalifikasjonskrav for øvrige medlemmer
1	AD	Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden	Jurist med særlig innsikt i trygderettslige spørsmål	Uregulert
2	AD	Trygderetten	Høyesterettsdommerkompetanse	Fagkompetanse innen medisin, attføring og juss.
3	BLD	Forbrukertvistutvalget	Dommerkompetanse	Uregulert
4	BLD	Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	Jurist	Fagkyndighet innen barnevern
5	BLD	Likestillings- og diskrimineringsnemnda	Dommerkompetanse	Uregulert
6	BLD	Markedsrådet	Dommerkompetanse	Uregulert
7	FAD	Partilovnemnda	Dommerkompetanse	Uregulert
8	FAD/JD	Personvernnemnda	Jurist	Uregulert
9	FD	Klagenemnd i disiplinærsaker	Dommererfaring	Uregulert
10	FD	Klagenemnd kompensasjon psykiske skader	Jurist	Uregulert
11	FIN	Børsklagenemnda	Høyesterettsdommerkompetanse	Uregulert
12	FIN	Klagenemnda for merverdiavgift	Dommerkompetanse	Uregulert
13	FIN	Klagenemnda for petroleumsskatt	Dommerkompetanse	Uregulert
14	FIN	Klagenemnd for revisor og regnskapsførersaker	Økonom	Revisor, regnskapsfører, jurist
15	FIN	Riksskattenemnda	Jurist	Uregulert
16	FIN	Skatteklagenemnda	Dommerkompetanse	Revisor, regnskapsfører
17	HOD	Abortklagenemnda – sentral klagenemnd	Lege	Juridisk fagkompetanse i tillegg til medisinsk
18	HOD	Apotekklagenemnda	Dommererfaring	Medisinsk fagkompetanse
19	HOD	Klagenemnd for behandling i utlandet	Jurist	Medisinsk fagkompetanse
20	HOD	Kontrollkommisjoner (lov psykisk helsevern)	Dommerkompetanse	Lege
21	HOD	Pasientskadenemnda	Dommerkompetanse	Medisinsk fagkompetanse
22	HOD	Statens helsepersonellnemnd	Dommererfaring	Medisinsk fagkompetanse
23	HOD	Preimplantasjonsdiagnostikknemnda	Jurist	Medisinsk fagkompetanse
24	JD	Disiplinærnemnden for advokater	Dommererfaring	Uregulert
25	JD	Erstatningsnemnda for voldsofre	Jurist	Uregulert
26	JD	Utlendingsnemnda	Dommerkompetanse	Uregulert
27	KRD	Klagenemnd etter valgloven	Dommerkompetanse	Uregulert
28	KRD	Klagenemnd til Husbanken	Jurist	Uregulert
29	KRD	Klagenemnd for sentral godkjenning av foretak	Jurist	Uregulert
30	KRD	Overskjønnsnemnd etter inndelingsloven	Dommerkompetanse	Uregulert

31	KUD	Ankenemnd for dramatikk i bokform		
32	KUD	Ankenemnd for skjønnlitteratur for voksne		
33	KUD	Ankenemnd for skjønnlitteratur for barn og ungdom		
34	KUD	Frivillighetsregisternemnda	Jurist	Uregulert
35	KUD	Medieklagenemnda	Dommerkompetanse	Uregulert
36	KUD	Klagenemnd for film og videogram	Jurist	Uregulert
37	KUD	Klagenemnd for stadnamnsaker	Dommerkompetanse	Språkkyndige
38	KUD	Lotterinemnda	Jurist	Uregulert
39	KD	Ad. hoc- utvalg for klagebehandling av granskinger av redelighet i forskning	Jurist	Medlem fra forskningsmiljø i et annet land
40	KD	Den nasjonale forskningsetiske komite for medisin og helsefag	Dommerkompetanse	Medisinsk fagkompetanse
41	KD	Forskningsrådets klageutvalg	Jurist	
42	KD	Klageutvalg for fagskoleutdanning	Lagdommerkompetanse	Uregulert
43	KD	Klageutvalg for høgre utdanning	Lagdommerkompetanse	Uregulert
44	KD	Klageorgan til universiteter og høyskoler – felles klagenemnd	Lagdommerkompetanse	
45	KD	Lånekassens klagenemnd	Jurist	Uregulert
46	LMD	Klagenemnda for kvoteordningen for melk	Cand. Philol. (Fylkesmann)	Uregulert
47	LMD	Klagenemnd for merkesaker		Fagkunnskap om reinmerker og merkesystemet
48	LMD	Statens naturskadefonds ankenemnd	Jurist	Uregulert
49	MD	Klagenemnda for miljøinformasjon	Jurist	Uregulert
50	NHD	Klagenemnda for mesterbrevsordningen	Lagdommerkompetanse	Uregulert
51	NHD	Klagenemnd for industrielle rettar	Dommerkompetanse	Teknisk fagkompetanse
52	OED	Erstatningsnemnda for fiskere	Lagdommer	

Nemnder med medlemmer som representerer bestemte interesser

	Departement	Særordning/nemnd	Oppnevning av én eller flere medlemmer etter innstilling fra interesseorganisasjon eller berørte parter
1	AD	Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden	Ja
2	AD	Trygderetten	Nei
3	BLD	Forbrukertvistutvalget	Nei
4	BLD	Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	Nei
5	BLD	Likestillings- og diskrimineringsnemnda	Nei
6	BLD	Markedsrådet	Nei
7	FAD	Partilovnemnda	Ja
8	FAD/JD	Personvernnemnda	Nei
9	FD	Klagenemnd i disiplinærsaker	Ja
10	FD	Klagenemnd kompensasjon psykiske skader	Ja
11	FIN	Børsklagenemnda	Nei
12	FIN	Klagenemnda for merverdiavgift	Nei
13	FIN	Klagenemnda for petroleumsskatt	Nei
14	FIN	Klagenemnd for revisor og regnskapsførersaker	Nei
15	FIN	Riksskattenemnda	Nei
16	FIN	Skatteklagenemnda	Nei
17	HOD	Abortklagenemnda – sentral klagenemnd	Nei
18	HOD	Apotekklagenemnda	Nei
19	HOD	Klagenemnd for behandling i utlandet	Nei
20	HOD	Kontrollkommisjoner (lov psykisk helsevern)	Nei
21	HOD	Pasientskadenemnda	Ja
22	HOD	Statens helsepersonellnemnd	Nei
23	HOD	Preimplantasjonsdiagnostikknemnda	Nei
24	JD	Disiplinærnemnden for advokater	
25	JD	Erstatningsnemnda for voldsofre	Nei
26	JD	Utlendingsnemnda	Ja
27	KRD	Klagenemnd etter valgloven	Nei
28	KRD	Klagenemnd til Husbanken	Nei
29	KRD	Klagenemnd for sentral godkjenning av foretak	Ja
30	KRD	Overskjønnsnemnd etter inndelingsloven	Nei
31	KUD	Ankenemnd for dramatikk i bokform	Ja
32	KUD	Ankenemnd for skjønnlitteratur for voksne	Ja
33	KUD	Ankenemnd for skjønnlitteratur for barn og ungdom	Ja
34	KUD	Frivillighetsregisternemnda	Ja
35	KUD	Medieklagenemnda	Nei
36	KUD	Klagenemnd for film og videogram	Nei
37	KUD	Klagenemnd for stadnamnsaker	Ja
38	KUD	Lotterinemnda	Nei
39	KD	Ad. hoc- utvalg for klager over vedtak i Granskingsutvalget redelighet forskning	Nei

40	KD	Den nasjonale forskningsetiske komite for medisin og helsefag	Ja
41	KD	Forskningsrådets klageutvalg	
42	KD	Klageutvalg for fagskoleutdanning	Ja
43	KD	Klageutvalg for høgre utdanning	Ja
44	KD	Klageorgan til universiteter og høyskoler – felles klagenemnd	Ja
45	KD	Lånekassens klagenemnd	Ja
46	LMD	Klagenemnda for kvoteordningen for melk	Ja
47	LMD	Klagenemnd for merkesaker	Ja
48	LMD	Statens naturskadefonds ankenemnd	Nei
49	MD	Klagenemnda for miljøinformasjon	Ja
50	NHD	Klagenemnda for mesterbrevsordningen	Ja
51	NHD	Klagenemnd for industrielle rettar	Nei
52	OED	Erstatningsnemnda for fiskere	Ja

Hvordan fattes vedtakene i nemndene?

	Departement	Særordning/nemnd	Hvordan fattes vedtakene i nemnda
1	AD	Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden	Bare i nemndsmøte
2	AD	Trygderetten	Bare i nemndsmøte
3	BLD	Forbrukertvistutvalget	Bare i nemndsmøte
4	BLD	Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	Nemndleder alene ved klager over akuttvedtak
5	BLD	Likestillings- og diskrimineringsnemnda	Bare i nemndsmøte
6	BLD	Markedsrådet	Bare i nemndsmøte
7	FAD	Partilovnemnda	Bare i nemndsmøte
8	FAD/JD	Personvernemnda	Bare i nemndsmøte
9	FD	Klagenemnd i disiplinærsaker	Bare i nemndsmøte
10	FD	Klagenemnd kompensasjon psykiske skader	Bare i nemndsmøte
11	FIN	Børsklagenemnda	Bare i nemndsmøte
12	FIN	Klagenemnda for merverdiavgift	I nemndsmøter, og enklere saker ved skriftlig avgjørelse
13	FIN	Klagenemnda for petroleumsskatt	Vedtak i avdeling eller plenum
14	FIN	Klagenemnd for revisor og regnskapsførersaker	Ikke regulert
15	FIN	Riksskattenemnda	Bare i nemndsmøte
16	FIN	Skatteklagenemnda	I avdeling, og i utvidet avdeling
17	HOD	Abortklagenemnda – sentral klagenemnd	Bare i nemndsmøte
18	HOD	Apotekklagenemnda	Bare i nemndsmøte
19	HOD	Klagenemnd for behandling i utlandet	I nemndsmøte, og ved skriftlig avgjørelse i spesielle tilfeller
20	HOD	Kontrollkommisjoner (lov psykisk helsevern)	I nemndsmøte, skriftlig avgjørelse i unntakstilfelle
21	HOD	Pasientskadenemnda	I nemndsmøte, og ved delegasjon til leder/ og til sekretariat
22	HOD	Statens helsepersonellnemnd	Hovedsakelig i nemndsmøte, men også skriftlig avgjørelse.
23	HOD	Preimplantasjonsdiagnostikknemnda	I nemndsmøte, og ved skriftlig avgjørelse i unntakstilfeller
24	JD	Disiplinærnemnden for advokater	I nemndsmøte, og ved delegasjon til nemndleder
25	JD	Erstatningsnemnda for voldsofre	I nemndsmøte, og ved delegasjon til leder/sekretariatet
26	JD	Utlendingsnemnda	I nemndsmøte, og ved delegasjon til leder/sekretariatet
27	KRD	Klagenemnd etter valgloven	Bare i nemndsmøte

28	KRD	Klagenemnd til Husbanken	Bare i nemndsmøte
29	KRD	Klagenemnd for sentral godkjenning av foretak	Bare i nemndsmøte
30	KRD	Overskjønnsnemnd etter inndelingsloven	Bare i nemndsmøte
31	KUD	Ankenemnd for dramatikk i bokform	
32	KUD	Ankenemnd for skjønnlitteratur for voksne	
33	KUD	Ankenemnd for skjønnlitteratur for barn og ungdom	
34	KUD	Frivillighetsregisternemnda	Bare i nemndsmøte
35	KUD	Medieklagenemnda	Bare i nemndsmøte
36	KUD	Klagenemnd for film og videogram	Bare i nemndsmøte
37	KUD	Klagenemnd for stadnamnsaker	Ikke regulert
38	KUD	Lotterinemnda	Bare i nemndsmøte
39	KD	Ad. hoc- utvalg for klager over granskinger av redelighet i forskning	Bare i nemndsmøte
40	KD	Den nasjonale forskningsetiske komite for medisin og helsefag	Bare i nemndsmøte
41	KD	Forskningsrådets klageutvalg	Bare i nemndsmøte
42	KD	Klageutvalg for fagskoleutdanning	Bare i nemndsmøte
43	KD	Klageutvalg for høgre utdanning	Bare i nemndsmøte
44	KD	Klageorgan til universiteter og høyskoler – felles klagenemnd	Bare i nemndsmøte
45	KD	Lånekassens klagenemnd	Ikke regulert
46	LMD	Klagenemnda for kvoteordningen for melk	I nemndsmøte
47	LMD	Klagenemnd for merkesaker	Bare i nemndsmøte
48	LMD	Statens naturskadefonds ankenemnd	Bare i nemndsmøte
49	MD	Klagenemnda for miljøinformasjon	Bare i nemndsmøte
50	NHD	Klagenemnda for mesterbrevsordningen	Ikke regulert
51	NHD	Klagenemnd for industrielle rettar	I nemndsmøte, delegasjon til leder på strenge vilkår
52	OED	Erstatningsnemnda for fiskere	

Antall avgjørelser som treffes årlig

	Departement	Særordning/nemnd	Snitt avgjørelser 2009, 2010, 2011	Antall avgjørelser i 2012
1	AD	Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden	45	75
2	AD	Trygderetten	2500	2753
3	BLD	Forbrukertvistutvalget	1240	1265
4	BLD	Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker		2765, 646 klagesaker over akuttvedtak
5	BLD	Likestillings- og diskrimineringsnemnda	34	47
6	BLD	Markedsrådet	25	16
7	FAD	Partilovnemnda	100	115
8	FAD/JD	Personvernemnda	14	22
9	FD	Klagenemnd i disiplinærsaker		
10	FD	Klagenemnd kompensasjon psykiske skader	26	20
11	FIN	Børsklagenemnda	3	1
12	FIN	Klagenemnda for merverdiavgift	320	231
13	FIN	Klagenemnda for petroleumsatt	21	
14	FIN	Klagenemnd for revisor og regnskapsførersaker		17
15	FIN	Riksskattenemnda	2010: 6, 2011: 118	4
16	FIN	Skatteklagenemndene		3502
17	HOD	Abortklagenemnda –sentral klagenemnd		42
18	HOD	Apotekklagenemnda	3	1
19	HOD	Klagenemnd for behandling i utlandet	37	29
20	HOD	Kontrollkommisjoner (lov psykisk helsevern)		6213, 1543 klagesaker
21	HOD	Pasientklagenemnda	880	1292
22	HOD	Statens helsepersonellnemnd	105	146
23	HOD	Preimplantasjonsdiagnostikknemnda	29	34
24	JD	Disiplinærnemnden for advokater	55	56
25	JD	Erstatningsnemnda for voldsofre	527	1036
26	JD	Utlendingsnemnda	11 000	18 754
27	KRD	Klagenemnd etter valgloven		
28	KRD	Klagenemnd til Husbanken	20	Anslag for 2013:700
29	KRD	Klagenemnd for sentral godkjenning av foretak	20	
30	KRD	Overskjønnsnemnd etter inndelingsloven		
31	KUD	Ankenemnd for dramatikk i bokform		
32	KUD	Ankenemnd for skjønnlitteratur for voksne		
33	KUD	Ankenemnd for skjønnlitteratur for barn og ungdom		
34	KUD	Frivillighetsregisternemnda		
35	KUD	Medieklagenemnda	1	2
36	KUD	Klagenemnd for film og videogram	1	
37	KUD	Klagenemnd for stadnamnsaker		
38	KUD	Lotterinemnda	66	79
39	KD	Ad. hoc- utvalg for klagebehandling av granskinger av redelighet i forskning		1
40	KD	Den nasjonale forskningsetiske komite for medisin og helsefag	9	9

41	KD	Forskningsrådets klageutvalg	2010:24 2011: 20	43
42	KD	Klageutvalg for fagskoleutdanning	5	3
43	KD	Klageutvalg for høgre utdanning	40	
44	KD	Klageorgan til universiteter og høgskoler – felles klagenemnd	40	45
45	KD	Lånekassens klagenemnd	417	365
46	LMD	Klagenemnda for kvoteordningen for melk		27
47	LMD	Klagenemnd for merkesaker		
48	LMD	Statens naturskadefonds ankenemnd	71 saker i 2011	113
49	MD	Klagenemnda for miljøinformasjon	5	4
50	NHD	Klagenemnda for mesterbrevsordningen	(Ett møte i 2011)	(To møter)
51	NHD	Klagenemnd for industrielle rettar		91
52	OED	Erstatningsnemnda for fiskere	46 saker i 2010, 15 i 2011	5

2. Hvilke forhold ved klagenemnder bør reguleres?

Førsteamanuensis Sunniva Cristina Bragdø-Ellenes, Universitetet i Agder.

Forvaltningsretten inneholder organisatoriske, prosessuelle og materielle regler. Det er særlig de prosessuelle og organisatoriske som har betydning for saksbehandlingen, mens de materielle regulerer *hva* forvaltningen, her en klagenemnd, skal/kan (av)gjøre.

Sentral ved all saksbehandling er «rettssikkerhet», men begrepet har ingen entydig definisjon og gir isolert liten veiledning. I alminnelighet vil nok «rettssikkerhet» først og fremst innebærer krav til *forsvarlig* saksbehandling og *rettsriktig* resultat i sakene som avgjøres, men skal en prosess ivareta rettssikkerhet må kravene til saksbehandlingen konkretiseres.

Formålet med dette forslaget til regulering av saksbehandlingen i statlige klagenemnder er særlig å legge til rette for en god (rettssikker) saksbehandling ved å skape rettsavklaring, forutberegnelighet og klarere ansvarsfordeling.¹⁰⁶

I dag er mange klagenemnder utilstrekkelig og varierende regulert. Variasjonen omfatter både innholdet i reguleringen og nivået: lov, forskrift, rundskriv/retningslinjer. Det er ikke uvanlig at regulering av klagenemnder inneholder bestemmelser om forholdet til forvaltningsloven, eventuelt også andre alminnelige, prosessuelle lover (tvistelov, domstollov). Det angis gjerne om lovene kommer til anvendelse helt eller delvis, for eksempel at forvaltningsloven skal anvendes «så langt den passer» eller «med de særregler som er fastsatt i denne loven».¹⁰⁷ Regulering ved å vise til andre regler kan fungere godt når det ikke er tvil om hvordan reglene skal anvendes. I noen tilfeller er imidlertid slike generelle henvisninger ikke tilstrekkelig for å avklare prosessuelle spørsmål som kan oppstå¹⁰⁸, og det bør da utformes konkrete, egne regler for den enkelte klagenemnd.

Organisatoriske/institusjonelle (og konstitusjonelle) forhold ved saksbehandlingen knytter seg til organiseringen av klageorganet og forholdet til andre forvaltningsorganer. Flere klagenemnder er såkalt uavhengige, men graden av uavhengighet varierer. Ytterpunktene utgjøres vel av nemnder som kan styres av «overordnet» forvaltningsorgan (for eksempel ved at dette kan omgjøre nemndas avgjørelser) på den ene siden og (helt) «uavhengige», gjerne såkalt domstolslignende forvaltningsorganer på den andre.

¹⁰⁶ Forvaltningsloven § 11 c gir Kongen hjemmel for å regulere nemnder. Reguleringen kan omfatte oppnevning og sammensetning av statlige nemnder, herunder om plikt til å gjøre tjeneste, funksjonstiden, løsning fra vervet, saksbehandlingen i nemndene og delegasjon innen nemnda eller til nemndas sekretariat. Om delegasjon av myndighet kan gis regler også for den enkelte nemnd. Kongens myndighet til å gi regler av slikt innhold gjelder bare spørsmål som ikke uttømmende er regulert i lov.

¹⁰⁷ Se for eksempel barnevernloven § 6-1 første ledd (forvaltningsloven) og § 7-19 andre og tredje ledd (tvisteloven).

¹⁰⁸ Et eksempel her er hvordan forvaltningsloven «gjelder med de særregler som følger av» barnevernloven. På barnevernrettens område gjør imidlertid så mange særhensyn seg gjeldende at den alminnelige forvaltningsretten kan bli nærmest ugjenkjennelig, og rettsreglene uklare.

Organisatorisk plassering/grad av uavhengighet har betydning for saksbehandlingen. For at en prosess skal ivareta viktige rettssikkerhetshensyn, er det krav om en viss organisatorisk avstand mellom organet som traff det påklagede vedtaket i første instans og organet som skal overprøve det, slik at saken kan vurderes med «nye øyne».¹⁰⁹ En slik ny og selvstendig overprøving er det mindre sannsynlig at skjer hvis klageinstansen har for nær tilknytning til førsteinstansen. Klagenemndene oppfyller høyere krav til uavhengighet enn klageorganene som følger av forvaltningsloven (§ 28) og formålet er da vanligvis å gi klager sterkere garantier for at saken gis en helt ny vurdering, gjerne i kombinasjon med at klagenemndas sammensetning (og saksbehandlingsregler for øvrig) er tilpasset slike klagesaker.

Organisatorisk plassering/grad av uavhengighet har betydning for politisk styring av og ansvar for klagenemndas virksomhet. En uavhengig klagenemnd er først og fremst uavhengig ved at utøvende myndighets mulighet for politisk styring av nemnda (særlig ved instruksjonsmyndighet), er begrenset. I et rettssikkerhetsperspektiv vil forvaltningsorganer som skal forvalte et politikkområde som utgangspunkt være mindre egnet til å behandle klager enn organer som rendyrker klagebehandling, fordi den løpende forvaltningsvirksomheten og hensynene bak denne kan komme til å overskygge hensyn til rettssikkerhet og legalitet, derunder borgerperspektivet. Satt på spissen (og med forvaltningens ansvar for å ivareta fellesskapets interesser, i mente) er det forvaltningen som er motpart i en klagesak og som representerer de interesser som er motstridende med klagers. I et rettssikkerhetsperspektiv er det derfor en fordel at klager behandles i organer etter modell fra domstolene som representerer den prinsipielt (men ikke faktisk, ettersom de er lite benyttet i forvaltningssaker) viktigste garantien for uavhengig overprøving.

Det må fremgå klart hvilke organer nemnda eventuelt er underlagt og på hvilke områder: faglig eller administrativt. Når forholdene som avgjør andre forvaltningsorganers muligheter til å påvirke er regulert, fremtrer også ansvarsforholdene klarere. Manglende instruksjonsadgang i enkeltsaker vil normalt begrense overordnede organers ansvar. Ikke bare instruksjonsadgangen, men også hvilket ansvar politiske myndigheter skal ha for klageorganet, bør være klarlagt i regelverket.

Forhold som avgjør hvor underordnet eller frittstående stilling organet har, vil blant annet være andre forvaltningsorganers adgang til å instruere klagenemnda i generelle spørsmål eller i enkeltsaker, til å omgjøre eller behandle klager over avgjørelser truffet av nemnda (derunder avgjørelser som treffes i første instans, som omkostningssaker), til å utnevne/ansette nemndsmedlemmer og ansette administrativt personale, og til å utføre sekretariats- eller andre forberedende funksjoner for nemnda.

Ved utnevning eller ansettelse av nemndsmedlemmer må det fremgå om det er faste ansettelser eller åremålsstillinger, og i så fall for hvor lang periode og hvilke muligheter som finnes for gjenoppnevning. Antall medlemmer bør være regulert. Det må være

¹⁰⁹ Kravet er kommet blant annet til uttrykk i forvaltningsloven § 28 første ledd: «Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen)», og i § 34 andre ledd første og andre setning: «Tas klagen under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham.»

regulert om forvaltningslovens eller domstollovens regler om habilitet gjelder, eventuelt med presiserende tillegg.¹¹⁰

Det bør fremgå om det skal stilles særlige krav til medlemmenes juridiske eller annen faglige kompetanse. Nemndsmedlemmer må anvende både saksbehandlingsregler og materielle regler, og juridiske kvalifikasjoner skal sikre god saksbehandling og riktig rettsanvendelse generelt. I flere klagenemnder stilles krav om at medlemmer må ha kompetanse innen fagområdet de behandler klager på, for eksempel psykologi. Dette er særlig aktuelt i saker som krever særlig faglig innsikt, og skal sikre at vurderinger fra flere fagområder trekkes med i beslutningsprosessen. Det er en gjennomgående oppfatning at fagkyndighet bidrar til større sannsynlighet for et rettsriktig resultat, altså et vedtak i klagesaken som er i overensstemmelse med de materielle reglene.

Faglig kompetanse i en klagenemnd kan oppnås gjennom vilkår for å være nemndsmedlem eller den kan opparbeides gjennom nemndsmedlemmenes erfaring med å behandle klager på et begrenset forvaltningsområde. Faglige kvalifikasjoner kan påvirke både hvilke sider av en klagesak som blir vurdert og hvor grundig overprøvingen blir. Det hyppigst forekommende krav til faglighet, er et krav til juridisk kompetanse hos enkelte medlemmer i klagenemnder og typisk for leder/nestleder. Det bør fremgå klart hvem som må oppfylle slike kompetansekrav.

Som del av klargjøringen av organisatoriske forhold bør det reguleres om nemnda skal dele funksjoner med andre forvaltningsorganer. Skal nemnda ha eget sekretariat eller benytte et annet organs sekretariat, eventuelt annen løsning (for eksempel at en advokat fungerer som sekretær). Spørsmålet om sekretariat må sees i sammenheng med spørsmål om saksforberedelse. Ved å regulere nemndas administrative funksjoner synliggjøres organisasjonen og saksbehandlingen, og gir et tydeligere bilde av nemnda enn om det fremgår av stillingsfullmakter e.l.

Prosessuelle regler stiller krav til hvordan saksbehandlingen skal utføres. Det er vanlig å karakterisere en prosess ut fra en rekke (grunn-)prinsipper og begreper som beskriver eller ansees som garantier for en god prosess. Sentralt i forvaltningens saksbehandling står offisiellprinsippet som beskriver hvem som har ansvaret for sakens utredning, og som legger dette ansvaret på forvaltningen selv.¹¹¹ Rent praktisk er det likevel gjerne slik at det er partene som må skaffe til veie dokumentasjon om faktiske forhold, eventuelt etter veiledning for forvaltningen. At ansvaret ligger på forvaltningen er i mange tilfeller avgjørende for at private i de fleste tilfeller klarer seg uten advokat i forvaltningssaker. Et grunnleggende krav til god prosess er kravet til kontradiksjon. Kontradiksjon skal sikre partene innflytelse over resultatet gjennom tilgang til og rett til å svare på det andre tilfører saken. Kravet om kontradiksjon er også av vesentlig betydning for sakens opplysning og medfører en bedre saksutredning: De som er mest berørt av saken er nærmest til å bringe frem relevante opplysninger.

¹¹⁰ Slik det for eksempel er gjort for Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, se barnevernloven § 7-6 og for Klagenemnda for industrielle rettigheter, se lov om Patentstyret og Klagenemnda for industrielle rettigheter (patentstyrelova) § 6.

¹¹¹ Se forvaltningsloven § 17 første ledd første setning: «Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.»

I en skriftlig forvaltningsprosess oppfylles retten til kontradiksjon ved partenes tilgang til saksdokumenter, og rett til å kommentere saksmaterialet. Sentralt står forvaltningslovens regler om forhåndsvarsel, opplysningsplikt og partsinnsyn (forvaltningsloven kap IV). Det bør også fremgå av et regelverk hvem som forbereder sakene: Er det førsteinstansen eller har nemnda (eget) administrativt personale til dette? Hvor stor del av saksforberedelsene utføres av andre enn (de uavhengige) nemndsmedlemmene? Besørger de administrative bare kommunikasjon av dokumenter, organisering av møter o.l., eller også arbeid av faglig art, som utarbeidelse av innstilling i saker og avgjørelser om avvisning eller i (enklere) saker. Hvordan saksforberedelsene og det overordnede og praktiske ansvaret for saksutredningen er fordelt mellom sekretariat/underinstans og nemnda, bør reguleres slik at prosessen blir klargjort og forutsigbar. Slik regulering kan tilrettelegge for partenes egne bidrag i saksbehandlingen.

Fordeling av saksforberedelser og andre oppgaver kan dessuten følge av delegasjon. Det er ikke uvanlig at særlig hensynet til effektivitet gir behov for å delegere saksforberedelse og avgjørelse (fortrinnsvis av enklere saker) til et utvalg av nemndsmedlemmer, nemndsleder eller sekretariatet. Uten regulering er det begrensede muligheter for intern delegasjon i kollegiale forvaltningsorganer, og beslutninger truffet i strid med bestemmelser om delegasjon er vanligvis ugyldige. Eventuell adgang til delegasjon bør derfor reguleres.

Regler om saksforberedelse har en side til hvem som har ansvar for sakens opplysning/utredning. Det formelle ansvaret ligger etter forvaltningsloven på klagenemnda, men hvis sekretariatet eller underinstansen gjør en stor del av saksforberedelsene, for eksempel også utarbeider innstilling, har de vel en reell innflytelse på avgjørelsene? Ville det føre til en bedre saksbehandling om det ble stilt tydeligere krav til en upartisk og balansert saksforberedelse? En annen mulighet til å sikre god saksforberedelse når denne er lagt utenfor nemnda, er å gi klagenemnda større ansvar for oppfølging av sakens utredende fase.

Et forhold ved saksbehandlingen som vel sjelden er regulert, er den kollegiale delen av saksbehandlingen. Må det holdes møter eller kan medlemmene avgjøre sakene ved å se på saksdokumentene hver for seg? Når nemndsmedlemmer holder møter bør det reguleres hvem andre som eventuelt kan være til stede (privat part, representant fra underinstans eller saksbehandler i nemnda, andre) og eventuelt holde muntlig saksinnlegg.

Hvis partene kan/bør delta i møtet, som for eksempel ved klagebehandling i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, bør det reguleres om prinsippet om full muntlighet gjelder, eller om forhandlingsmøtet supplerer den skriftlige behandlingen. Slike forhold bør være regulert av hensyn til forutsigbarhet for partene, men også for å oppnå en ryddig og gjennomtenkt prosess i klagenemnda.

Som regel vil det i en skriftlig prosess som forvaltningsprosessen være bevismiddelbarhet, som innebærer at bevis legges frem for klageorganet i en indirekte form, for eksempel gjennom skriftlige rapporter fra sakkyndige fremfor vitneavhør direkte for nemnda (bevisumiddelbarhet). Skal partene (eventuelt en av partene) ha rett eller plikt til å møte/delta i nemndsmøtet, bør fremgå hvilke krav som stilles til bevisenes form. I enkelte sakstyper hvor det særlig er faktum som er omstridt, og en type faktum som best belyses ved vitnemål, vil betydelige innslag av muntlighet (for eksempel i

mange barnevernsaker) kunne bidra til en grundigere opplysning av saken. I saker hvor faktum vanligvis kan redegjøres for i dokumenter (for eksempel skattesaker), vil muntlighet kunne gjøre prosessen uforholdsmessig omfattende.

Å stille krav til muntlige bidrag fra partene kan nok ofte føre til behov for advokat og virker i mange tilfeller fordyrende på prosessen. Lave kostnader er et grunnleggende krav til en god prosessordning. Vanligvis er kostandene ved forvaltningsklage lave, men er det behov for å benytte advokat, kan de øke betraktelig. Er det behov for bistand fra advokat eller andre fagpersoner, bør det være regler for i hvilket omfang slike utgifter kan søkes erstattet.¹¹²

Hensynet til saksbehandling innen rimelig tid, konsentrasjonsprinsippet, er et annet tungtveiende prinsipp bak en god prosessordning. Muntlige innslag i form av «forhandlingsmøter» kan gi lengre saksbehandlingstider fordi tidspunktet skal passe for alle. Kapasiteten i klagenemnda, til partsrepresentanter eller andre (for eksempel tolker) kan medføre at slike møter må berammes langt frem, mens en rent skriftlig saksbehandling lettere kan tilpasses annet arbeid. Lang saksbehandlingstid og manglende avklaring i saken kan være en belastning for partene. I forvaltningssaker er behovet for hurtig saksbehandling tungtveiende, ettersom forvaltningsvedtak som hovedregel settes i verk umiddelbart. Det bør derfor vurderes om det skal fremgå hvor lang saksbehandlingstiden skal eller bør være. Da må det også vurderes hvilke virkninger en slik regulering vil ha hvis fristene ikke overholdes.¹¹³

Vedtakskompetanse. Beslutningsdyktighet. I forskjellige sakstyper kan det være forskjellige behov for faglig kompetanse. Krav om særlig sammensetning av nemndsmedlemmer i enkelte saker, som antall medlemmer (plenum, avdeling osv.) og/eller medlemmenes kvalifikasjoner, bør være regulert.

Når en avgjørelse treffes i en nemnd kan det også være behov for regler om hvordan rådslagning og avstemning skal foregå.¹¹⁴

Vedtaket: Begrunnelse av vedtaket er alminnelig regulert i forvaltningsloven kapittel V. Begrunnelse har betydning for kontrollen av vedtaket og er vesentlig for partenes vurdering av om de skal godta avgjørelsen eller bringe den inn for andre instanser, vanligvis Sivilombudsmannen eller domstolene. Begrunnelser kan dessuten fremme parter og publikums tillit til overprøvingsorganet. Krav til begrunnelse sikrer dessuten at saksbehandlerne/nemndsmedlemmene setter seg inn i saken før de treffer avgjørelsen. Krav til innholdet i begrunnelse bør derfor reguleres. Forhold som bør vurderes regulert er krav til utforming av avgjørelsene (for eksempel hvorvidt eventuell dissens skal fremgå) og forkynning.

Normalt vil vedtak truffet i uavhengige klagenemnder ikke kunne klages inn for andre forvaltningsorganer, men bare bringes inn for domstolen og Sivilombudsmannen.

¹¹² Se for eksempel forvaltningsloven § 36.

¹¹³ Slik tilfellet for eksempel er for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker, se barnevernloven § 7-14 første ledd annet punktum: «Forhandlingsmøte skal holdes snarest, og hvis mulig innen fire uker etter at fylkesnemnda mottok saken.» Fristen på fire uker overholdes ikke og det kan etter min oppfatning drøftes om den er ideell. Det er flere biter som skal falle på plass før en sak er klar for å behandles muntlig i nemnda, og fire uker kan være for kort tid.

¹¹⁴ Se for eksempel barnevernloven § 7-19 andre ledd med henvisning til tvisteloven § 19-3.

Imidlertid kan det være prosessuelle avgjørelser truffet i nemnda som bør kunne påklages til andre deler av forvaltningen, for eksempel avgjørelser om fordeling av saksomkostninger, og dette bør reguleres for å skape klarhet.

For de tilfeller hvor vedtak fra klagenemnder bringes inn for domstoler og/eller Sivilombudsmannen, bør det søkes klargjort om alle sider av klagenemndas vedtak kan overprøves, eller om hovedregelen om legalitetsprøving gjelder. (Ideelt sett burde det også fremgå tydelig av de materielle reglene, om disse inneholder såkalt «fritt skjønn».) Også eventuelle frister for å bringe vedtaket inn for domstolene bør reguleres.

Offentlighet: Prinsippet om offentlighet skal blant annet sikre tillit til klageinstansen og er regulert i offentleglova, som gjelder for klagenemnder (offentleglova § 2). Offentlighet sikrer mulighet for allmennhetens (derunder journalisters) kontroll med forvaltningen og for at parter kan finne frem til praksis i relevante saker. Det bør klarlegges hvem klagenemnda skal rapportere til. Dette er vel langt på vei regulert i Reglement og bestemmelser om økonomistyring i staten, men bør det også reguleres (eventuelt ved å vise til aktuelle deler av økonomireglementet) i regelverket for klagenemnda? Bør det være krav om å gjøre (års-)rapporter tilgjengelig for publikum?

På hvilket nivå bør klagenemnder reguleres?

I Sverige er nemndene regulert i forskrift eller lov. Myndighetsförordningen (2007:515), som regulerer statlige forvaltningsorganer generelt, er en forskrift. Dermed kan regler for nye forvaltningsorganer fravikes i lov eller forskrift. Hver klagenemnd er regulert i egen forskrift hvor unntak fra den generelle Myndighetsförordningen fremgår eksplisitt. En generell forskrift som regulerer klagenemnder med mindre nemndas egen forskrift gjør unntak, kunne muligvis bli overflødig hvis hver nemnd har tilfredsstillende egen regulering. Fordelen med også å regulere generelt, kunne imidlertid være at spesiell/individuell regulering ble mer dekkende når en generell forskrift gjelder med mindre det er gjort unntak.

Klagenemndene bør vel ikke reguleres på lavere nivå enn forskrift (for eksempel retningslinjer). Ved å regulere i forskrift sikres offentlig høring i forbindelse med utarbeidelse av forskriften, og det stilles krav til kunngjøring som gjør reglene tilgjengelige. Fullstendig eller særlig delvis regulering i lovs form kan i noen tilfeller være nødvendig.

SJEKKLISTE:

Organisatoriske bestemmelser.

Nemndas organisatoriske plassering i forvaltningsorganisasjonen: Er nemnda underlagt andre organer, i så fall hvilke og på hvilke områder (på administrative og organisatoriske og/eller også faglige områder). Herunder: I hvilken utstrekning kan klagenemnda kan instrueres? Kan andre forvaltningsorganer omgjøre nemndas vedtak, eventuelt klagebehandle dem (for eksempel omkostningsavgjørelser)?

Hvem oppnevner/ansetter medlemmer til klagenemnda? Er medlemmene faste eller ansatt/oppnevnt for avgrenset periode, i så fall hvor lenge og er det mulighet for gjenoppnevning (hvor mange ganger)? Antall medlemmer. Kompetansekrav til leder, nestleder og øvrige medlemmer. Skal medlemmene velges blant visse grupper, for eksempel interesseorganisasjoner? Er det visse grupper som ikke kan være medlemmer i nemnda?

Hvem ansetter administrativt personale? Skal nemnda ha eget sekretariat, eventuelt en sekretær som arbeider deltid for nemnda eller skal nemnda benytte administrasjonen til et annet forvaltningsorgan? Skal sekretariatet samlokaliseres med andre forvaltningsorganer eller ha egne lokaler?

Saksområde: Hvilke saker hører under organet, ev. innenfor hvilket geografiske område?

Vedtakskompetanse.

Beslutningsdyktighet. Hvor mange medlemmer må delta i avgjørelsen av saker og er det tilstrekkelig med simpelt flertall eller kreves kvalifisert flertall eller konsensus? Forskjellige sammensetninger med hensyn til antall medlemmer (plenum, avdeling osv.) og/eller medlemmenes faglige kvalifikasjoner i forskjellige saker avhengig av sakstype eller konkrete hensyn som gjør seg gjeldende? Regler om hvordan rådslagning og avstemning skal foregå.

Delegasjon (særlig intern) til et mindre utvalg av medlemmer, til leder eller til sekretariatet.

Prosessuelle regler

Tydlig regulering av i hvilken utstrekning saksbehandlingen, herunder habilitet, skal reguleres av andre, alminnelige lover (forvaltningsloven, ev. tvisteloven og domstolloven). Tilstrekkelig egen regulering av saksbehandlingen i klagenemnda.

Arbeidsfordeling mellom sekretariat/underinstans og klagenemnda: Hvem forbereder sakene og hva går forberedelsene ut på? Krav til hvordan saksforberedelsene skal utføres? Krav til klagenemndas oppfølging av saksforberedelsene?

Kollegialitet: Må det holdes nemndsmøte eller kan medlemmene avgjøre sakene (i fellesskap) etter å ha vurdert saksdokumentene hver for seg? I nemndsmøtet: Hvem deltar utover nemndas medlemmer og hva kan/skal de bidra med i møtet: Kan partene delta? De som har forberedt saken? Underinstansen? Andre (er møtene åpne)? Kan partene ta ordet? Gjelder prinsippet om full muntlighet eller supplerer partenes muntlige bidrag den skriftlige behandlingen? Hvilke krav stilles til eventuell bevisførsel?

Kostander: Fritt rettsråd/fri sakførsel? Gjelder fvl. § 36? Muligheter for å få dekket saksutgifter bør være regulert, særlig i nemnder hvor (noen av) partene er representert ved advokat.

Vedtaket: Krav til innholdet i begrunnelse og eventuelt utforming av avgjørelsene (for eksempel hvorvidt ev. dissens skal fremgå) og eventuell forkynning.

Overprøving av klagenemndas vedtak: Omfang (full prøving eller legalitetsprøving) og betingelser (tidsfrist?)

Referanseark for Difi

Tittel på arbeidsnotatet:	Viltvoksende nemnder? Om organisering og regulering av statlige klagenemnder
Difis rapportnummer:	2014:2
Forfatter(e):	Annemor Kalleberg, Svein Eriksen, Harald Nybøen
Prosjektnummer:	102102
Prosjektnavn:	Statlig myndighetsutøvelse
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for ledelse og organisering (LEO)
<p>Resymé/omtale: I denne rapporten legger Difi frem resultater fra en undersøkelse om statlige klagenemnder. Formålet er for det første å presentere en oversikt over utbredelsen av statlige nemnder som treffer bindende forvaltningsvedtak. Dernest søker vi å identifisere og analysere svakheter og utfordringer knyttet til nemndene, og komme med forslag om videre arbeid som kan gi grunnlag for forbedring av enkeltnemnder og det samlede systemet av klagenemnder.</p> <p>Kartleggingen ble gjennomført i 2012 og 2013. Vi har registrert 52 store og små nemnder fordelt på 14 (daværende) departementsområder. De aller fleste er klageorganer som har som eneste eller viktigste oppgave å overprøve vedtak som er truffet av et annet statlig forvaltningsorgan. Vi finner at nemndene varierer så mye seg imellom at man ikke kan snakke om én klagenemnd-modell. Det er ikke etablert noen overordnede retningslinjer for valg mellom forvaltningslovens ordinære klagesaksmodell på den ene siden, og nemndsordninger på den andre siden. Det er heller ikke fastsatt forvaltningspolitiske retningslinjer for organisering og regulering av myndighetsorganer generelt eller for klagenemnder spesielt. Som følge av dette er det blitt etablert et stort antall store og små nemnder som er høyst forskjellig organisert og regulert.</p>	
<p>Emneord: Statlige klagenemnder, overprøving av forvaltningsvedtak, domstollignende organer, særtrekk ved nemnder, uavhengig myndighetsutøvelse, oppnevning og sammensetning av nemnder, rettslig regulering av klagenemnder.</p>	
Totalt antall sider til trykking:	76
Dato for utgivelse:	Juni 2014
Utgiver: Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no