



DET KONGELEGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET	
AVD./SEK: LS	SEK: MF
- 7 JUNI 2008	
S.NR.: 07/218-30	
ARKIV: 7410	AVSKREVET

Deres ref.
07/218-MF

Vår ref.
200801392- /EME

Dato
28.05.2008

Høring – utkast til forskrift om oppretting av flyklagenemnd

Vi viser til Samferdselsdepartementets brev 25.02.2008 med vedlegg.

Justisdepartementet har følgende merknader:

1. Forholdet til forvaltningsloven og offentlighetsloven – spørsmål om nødvendig hjemmelsgrunnlag

Det vises til Justisdepartementets høringsuttalelse 11. mai 2006, hvor det avslutningsvis uttales:

”På bakgrunn av det sterke tilknytningsforholdet mellom nemnda og det offentlige har Justisdepartementet kommet til at den foreslåtte Flyklagenemnda er et forvaltningsorgan omfattet av forvaltningsloven og offentlighetsloven. Behovet for unntak fra forvaltningsloven og offentlighetsloven må underlegges grundig vurdering. Unntak må ha en klar lovforankring, noe vi ikke kan se at forslaget § 10-43 annet ledd gir. Det bør i denne forbindelse vurderes om de viktigste reglene bør stå i luftfartsloven, kombinert med en hjemmel til utfylling mv. ved forskrift, derunder et klart grunnlag for eventuelle unntak fra forvaltningsloven og offentlighetsloven.”

Samferdselsdepartementet legger i høringsbrevet (s. 2) til grunn at flyklagenemnda er et forvaltningsorgan og som sådan omfattet av forvaltningsloven og offentlighetsloven.

Forholdet til forvaltningsloven og offentlighetsloven reguleres i utkastet § 1-6. Bestemmelsen fastslår at forvaltningsloven kapittel II og III og offentlighetsloven

Postadresse
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Akersgt. 42

Telefon - sentralbord
22 24 90 90
Org. nr.: 972 417 831

Plan- og
administrasjonsavdelingen
Telefaks
22 24 95 34

Saksbehandler
Elin M Elverhøy
22 24 53 51

gjelder med mindre noe annet følger av forskriften.

Etter vårt syn bør henvisningen til forvaltningsloven gjøres generell, og ikke begrenses til kapittel II og III. Vi antar at det i praksis er lite aktuelt for nemnda å treffe enkeltvedtak, og at forvaltningsloven kapittel IV til VI derfor neppe vil ha stor praktisk betydning. Selv om vi deler vurderingen av at forvaltningslovens kapittel IV til VI i praksis vil være lite relevante for nemndas virksomhet, bør det ikke på generelt grunnlag avgrenses mot disse kapitlene. Et generelt unntak fra forvaltningsloven kapittel IV til V mangler for øvrig uansett lovhjemmel.

En regel som luftfartsloven § 10-44 annet ledd første punktum om at det kan fastsettes forskrifter om saksbehandlingen, gir ikke hjemmel til å fravike forvaltningslovens regler. Unntaksadgangen følger av luftfartsloven § 10-44 annet ledd annet punktum nr. 1 til 6, som spesifikt angir hvilke av forvaltningslovens regler som kan fravikes.

Vi har merket oss flere bestemmelser som ikke kan ses å være hjemlet i luftfartsloven § 10-44. Disse er utkastet § 5-7 annet ledd, jf. utkastet § 7-2, utkastet § 5-9 og utkastet § 8-1. Det vil knyttes kommentarer til disse bestemmelsene nedenfor. Justisdepartementet har ikke foretatt en generell gjennomgåelse av alle bestemmelsene i utkastet til forskrift med tanke på om det er tilstrekkelig hjemmel. Det synes imidlertid å være å anbefale at Samferdselsdepartementet går nøye gjennom utkastet med dette for øye.

I lys av forskriftsutkastets detaljnivå, bemerkes det på generelt grunnlag at det bør vurderes om det er behov for å regulere alle spørsmål i forskrift eller om enkelte alternativt bør fastsettes i instruks til nemnda eller i retningslinjer for nemndas virksomhet.

2. Merknader til de enkelte bestemmelsene

§ 3-1

Utkastet § 3-1 fastslår at sekretariatstjenestene skal kjøpes fra Norsk Reiselivsforum.

I høringsbrevet (s. 2) fremgår det at bestemmelsen reflekterer at "HSH sin Reiselivseining [tilbaud] å utvida sin noverande oppgåve som sekretariat for den avtalefesta Flyreisenemnda til å omfatte sekretariatsoppgåvene for heile den nye nemnda. Departementet valde å takke ja til dette tilbodet, og ved brev av 21. august 2007 bekrefta HSH avtala om at den nye nemnda vil kunne kjøpe sekretariatstenestene sine frå Norsk Reiselivsforum".

Justisdepartementet anbefaler ikke at dette reguleres i forskrift. Bestemmelsen etablerer en monopolstilling for Norsk Reiselivsforum. Vi noterer at det er tale om videreføring, men også en utvidelse, av en eksisterende ordning. De nærmere forutsetningene for ordningen fremgår ikke av merknadene til forskriftsutkastet. Justisdepartementet forutsetter imidlertid at forholdet til eventuelle begrensninger i gjeldende regelverk, herunder lov om offentlige anskaffelser, er nøye vurdert.

§ 3-2

Utkastet § 3-2 første ledd siste punktum fastslår at "[s]ekretariatet skal veilede partene i klageprosessen, herunder gi råd i forkant av en eventuell klage".

Det fremgår av høringsbrevet (s. 3) at "[s]ekretariatet vil [...] ha som ei sentral oppgave å rettleie partene i klagesakene, og gi råd til passasjerane i forkant av ei mogleg klage". Vi antar at det her siktes til praktisk hjelp vedrørende retten til klage, klagefrist, utforming av klage, fremleggelse av relevant dokumentasjon etc. En slik forståelse underbygges av forarbeidene (Ot.prp. nr 9 (2006-2007)), hvor det vises til at klagene er av en slik art at klagerne sjelden vil bli bistått av advokat, og uttales at formålet med hele klageordningen derfor tilsier at sekretariatet bør ha en viss plikt til å hjelpe klagerne med å formulere sine egne krav og legge frem relevant dokumentasjon. For bedre å reflektere dette foreslås det at ordet "råd" endres til "veiledning".

§ 5-7 annet ledd, jf. § 7-2 første ledd

Utkastet § 5-7 annet ledd første punktum fastslår at en tjenesteyter som får en avgjørelse mot seg, skal informere klagenemndas sekretariat skriftlig om hvordan avgjørelsen er etterlevd.

Etter utkastet § 7-2 første ledd første punktum skal nemndens sekretariat sørge for at det på internettsiden informeres om og hvordan en avgjørelse har blitt etterlevd.

Regelen i utkastet § 5-7 annet ledd første punktum er utvilsomt praktisk, særlig i kontroll- og statistikkøyemed. Vi kan likevel ikke se at Samferdselsdepartementet har hjemmel til på generelt grunnlag å pålegge aktørene å opplyse om avgjørelsen etterleves og hvordan. Dette får igjen betydning for nemndens mulighet til å opplyse om dette, jf. utkastet § 7-2 første ledd første punktum.

Luffartsloven § 10-44 annet ledd annet punktum nr. 5 bestemmer at det i forskrift kan gis regler om at et foretak som har fått en avgjørelse i klageorganet mot seg, innen en bestemt frist skal gi klageorganet en skriftlig redegjørelse for hvorfor den ikke etterlever avgjørelsen. Dette er nå regulert i forskriften § 5-7 annet ledd annet til fjerde punktum.

Vi bemerker imidlertid at intensjonen bak regelen, og behovet for kontroll med foretakenes etterlevelse, kan ivaretas på annen måte. Selv om det ikke kan gis *pålegg* om opplysningsplikt, må nemnden likevel kunne be om slike opplysninger. Selv om foretakene ikke plikter å følge anmodningen, vil manglende svar på en slik henvendelse gi en presumpsjon for at nemndens avgjørelse ikke vil bli etterlevd. Nemnden vil da kunne be om en redegjørelse, jf. utkastet § 5-7 annet ledd annet punktum. Det antas at slike systemer lett vil kunne etableres som ledd i nemndens arbeidsrutiner.

§ 5-9

Luftfartsloven § 10-44 annet ledd nr. 2 åpner for at det i forskrift kan bestemmes at personer som utfører arbeid for klageorganet, skal bevare taushet om navnet og identiteten til de som klager.

I forarbeidene til lovbestemmelsen (Ot.prp. nr. 9 (2006-2007)) uttales det at:

”Det åpnes ikke for å gjøre unntak fra offentlighetslovens regler. Derimot foreslås det en beskjeden utvidelse av forvaltningslovens alminnelige taushetsregler ved at det åpnes for at personer som utfører arbeid for klageorganet skal ha taushetsplikt også om navnet og identiteten til klagerne. Indirekte har dette også betydning for hva som er offentlige opplysninger, jf. offentlighetsloven §5a.”

Forskriftsutkastet regulerer imidlertid ikke spørsmålet om taushetsplikt. Derimot er det i utkastet til forskrift inntatt bestemmelser om henholdsvis offentlighet (utkastet § 5-9) og offentliggjøring (utkastet § 7-1).

Slik utkastet § 5-9 nå er utformet, som en regel om offentlighet mv., mangler den hjemmel. Dersom en slik bestemmelse ønskes inntatt i forskriften, må den utformes slik at den pålegger taushetsplikt om navnet på henholdsvis klager og den det klages på vegne av.

Etter vårt syn bør imidlertid bestemmelsen utgå helt.

Det bør sterke grunner til før en pålegger taushetsplikt utover det som allerede følger av forvaltningslovens regler. Vi kan ikke se at det her er tilstrekkelig grunn til noe slikt unntak.

Av høringsbrevet (s. 5) fremgår det at begrunnelsen for unntaket er at ”utan ein slik regel er det fare for at offentlegprinsippet gjere at personar med velbegrunna krav let være å klage fordi dei ottast avisoppslag knytt til sitt eige namn. Det same gjeld familiemedlem og andre einskildpersonar det vert klaga på vegne av”. Vi kan ikke se at denne begrunnelsen er tilstrekkelig tungtveiende.

§ 8-1

Utkastet § 8-1 første ledd bestemmer at kostnadene til etablering av drift av klagenemnda dekkes gjennom et gebyr som kreves inn fra passasjerene av de foretakene som driver lufthavner.

Denne bestemmelsen har ikke tilstrekkelig hjemmel i loven. Luftfartsloven § 10-44 annet ledd nr. 4 åpner for at det i forskrift kan bestemmes at klageordningen helt eller delvis skal finansieres gjennom gebyrer fra flyselskapene, eventuelle andre tjenesteytere som er underlagt ordningen, og klagerne. Bestemmelsen hjemler ikke en ordning der alle passasjerer skal betale gebyr. Bestemmelsen åpner bare for at

passasjerer som faktisk benytter seg av klageordningen (klagerne), kan pålegges å bidra til finansieringen av klagenemnda.

Det er derfor behov for å endre utkastet § 8-1 i samsvar med hjemmelsbestemmelsen.

3. Forskriftstekniske merknader

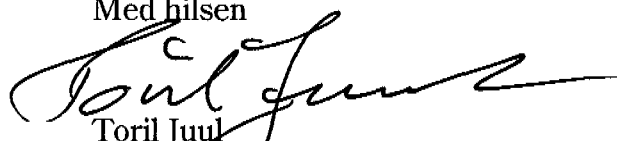
Forskriften er gitt kapittelvis paragrafnummerering, uten at dette er nærmere begrunnet. Det framgår av "Lovteknikk og lovforberedelse" s. 61 flg. at kapittelvis nummerering forbeholdes større lover med en markert kapittelinnndeling. Tilsvarende gjelder for forskrifter, jf. veiledningen s. 196 (generelt) og s. 198 (spesielt). Forskriften skal derfor gis forløpende paragrafnummerering.

Utkastet § 1-3 første ledd første punktum kan med fordel forbedres språklig, for eksempel som følger:

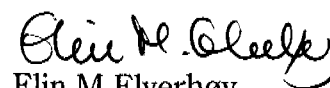
"Enhver passasjer har rett til å klage til flyklagenemnda over antatt brudd på rettigheter i medhold av lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven), forskrifter gitt i medhold av luftfartsloven eller avtale om yting av tjenester som faller innenfor luftfartslovgivningens virkeområde."

For øvrig påpekes det at enkelte stave- og skrivefeil har sneket seg inn i forskriften og bør rettes opp i forbindelse med korrekturarbeidet.

Med hilsen



Toril Juul
seniorrådgiver



Elin M Elverhøy
rådgiver