

Ny forvaltningslov

Forvaltningslovutvalgets utredning NOU 2019: 5

Vestlia-seminaret, 5. april 2019

Professor (em.) Inge Lorange Backer

Leder av Forvaltningslovutvalget

Forvaltningslovutvalget

- Oppnevnt ved kgl. res. 23. oktober 2015 – NOU 2019: 5 avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 14. mars 2019
- Legger frem et forslag til ny lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (ny forvaltningslov)
- Et lovforslag i klarspråk – bokmål eller nynorsk
- En lov som setter en alminnelig minstestandard for saksbehandlingen i norsk forvaltning – og som ved behov kan bli supplert av regler på det enkelte forvaltningsområdet
- En lov for offentlig forvaltning i både stat og kommune

Utvalgets sammensetning

- Professor (em.) Inge Lorange Backer, Oslo (leder)
- Advokat Marianne Abeler, Tromsø
- Tidligere regjeringsadvokat Sven Ole Fagernæs, Oslo
- Professor Anne Lise Fimreite, Bergen
- Avdelingsdirektør Siri Halvorsen, Oslo
- Assisterende fylkesmann Gunnar O. Hæreid, Sogndal
- Advokat Frode A. Innjord, Arendal
- Seksjonssjef Hanne Kjørholt, Lørenskog
- Advokat Jostein Selle, Oslo
- Kontorsjef Berit Sollie, Oslo

Hvorfor ny forvaltningslov?

- Forvaltningsloven 1967 – godt fungerende?
- Med endringer etter hvert: Loven ikke alltid lett å lese
- Forholdet mellom borgerne og forvaltningen er til dels et annet
- Norsk offentlig forvaltning har endret seg på flere måter
 - Kommunalforvaltningen spiller større rolle
 - Nye oppgaver, nye arbeidsmåter, nye typer avgjørelser
 - Oppgaver er lagt til offentlige selskaper eller private
 - Nye krav til effektivitet i forvaltningen
- Større internasjonal oppmerksomhet om offentlig forvaltning
- Digitalisering gir grunnlag for nye arbeidsmåter og effektivisering
- Men offentlig myndighetsutøving reiser samme grunnleggende spørsmål som før

Tillit til offentlig forvaltning

- Tillit et særtrekk ved Norden og den nordiske samfunnsmodellen
- Gode avgjørelser, rettssikker, hensynsfull og effektiv forvaltning gir grunnlag for tillit:
 - En forvaltning som er tilgjengelig
 - En forvaltning som samarbeider om gode avgjørelser
 - En forvaltning som opplyser om sakens gang og gir veiledning etter behov
 - En forvaltning som ser til at saken er forsvarlig utredet
 - En forvaltning som bruker klart språk og gir en begrunnelse for vedtak som forklarer sakens utfall for partene
 - En forvaltning som sikrer reell mulighet for medvirkning
- En velfungerende offentlig forvaltning som nyter folks tillit, er viktig for et stabilt demokrati

Formål og omfang

- Forvaltningsloven må gi borgerne tillit til offentlig forvaltning:

§ 1: «Loven skal legge til rette for at forvaltningens saksbehandling er god, tillitskapende og effektiv. Den skal ivareta hensynet til den enkelte og til samfunnet.

For å oppnå lovens formål skal forvaltningsorganet opptre saklig og samarbeide med andre forvaltningsorganer.»

- Lovforslaget: 15 kapitler, 94 paragrafer
 - Gjeldende lov: 11 kapitler, 68 paragrafer

Mer fullstendige regler for offentlig forvaltning

- Forvaltningsrådet
- Innholdsmessige rammer for enkeltvedtak
 - Lovfesting av hovedprinsippene om myndighetsmisbruk:
 - Forbud mot å ta utenforliggende hensyn, mot vilkårlig skjønnsutøving og mot usaklig forskjellsbehandling
 - Adgangen til å sette vilkår i enkeltvedtak
- Ugyldighet: når er et forvaltningsvedtak ugyldig?
- Delegering av offentlig myndighet i staten
- Alminnelige regler om kollegiale organer (nemnder) i statsforvaltningen
 - Oppnevning og saksbehandling i nemnder
- «Uavhengige forvaltningsorganer»: Hva betyr uavhengighet?

Klare regler for når loven skal gjelde

- Loven skal gjelde for forvaltningsorganer i staten, fylkeskommunene og kommunene
- For andre gjelder loven bare når de utøver offentlig myndighet
- «Andre» er både interkommunale selskaper, kommunale aksjeselskaper, statsforetak m.m. og private foretak eller organisasjoner
- «Andre» kan utøve offentlig myndighet bare når de har fått delegert myndigheten i lov eller i medhold av en uttrykkelig lovbestemmelse
- Når forvaltningen inngår avtaler som også private kan inngå, eller opptrer som en vanlig eier, gjelder bare lovens regler om inhabilitet og taushetsplikt

Krav til saksbehandlingen i enkeltavgjørelser

- Nærmere krav til saksbehandlingen skal gjelde for enkeltavgjørelser som er utslag av offentlig myndighetsutøving
- Lovforslaget presiserer hvilke avgjørelser dette er («enkeltvedtak») – avgjørelser som avslutter saken helt eller delvis:
 - Påbud, forbud, fritak og tillatelser
 - Tildeling og opphør av pengeytelser med grunnlag i lov, forskrift eller fast ordning
 - Tildeling eller opphør av tjenester eller andre naturalytelser med grunnlag i lov eller forskrift
- Forhåndstilsagn, avtaler, faktiske handlinger

Digitalisering og IKT

- Forvaltningsloven skal være teknologinøytral og gjelde for både digital og tradisjonell saksbehandling
- Digitalisering bør gi raskere saksbehandling med mindre bruk av ressurser, og tilbud om bedre service overfor publikum
- Alle forvaltningsorganer skal være tilgjengelige for at den enkelte kan ta kontakt på en sikker og effektiv måte
- Loven bør ikke generelt kreve at den enkelte kommuniserer elektronisk med forvaltningen
- Foreløpig svar – to alternativer:
 - Bekrefte søknad straks mottatt og opplyse om sannsynlig saksbehandlingstid
 - Opplysning om saksbehandlingstid hvis det vil gå mer enn en måned
 - Ved vesentlig forsinkelse ut over den angitte saksbehandlingstiden skal parten få melding om det

Informasjonsutveksling i forvaltningen

- Samarbeid internt i forvaltningen er et kjernepunkt i en moderne forvaltning
- Opplysninger kan deles i og mellom staten, fylkeskommuner og kommuner
- Internt i kommunen kan opplysninger deles hvis mottakeren har saklig behov for opplysningen
- Mellom forvaltningsorganer kan opplysninger deles så langt det er nødvendig for å utføre oppgaver som er lagt til enten avgiverorganet eller mottakerorganet
- I tråd med personvernforordningen kan opplysninger om personlige forhold bare deles dersom det er nødvendig og ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den som opplysningen gjelder

Automatiserte avgjørelser

- Digital saksbehandling kan være mer eller mindre omfattende
- Informasjonsdeling i forvaltningen vil lette automatisering av beslutningsprosessen
- Hjemmel for helautomatiserte avgjørelser – etter forskrift (flertallet) eller direkte (mindretallet)
- Helautomatisering er avhengig av reglene på det aktuelle området
- Ved nytt regelverk: vurdere presise kriterier i stedet for skjønnsmessige vurderinger
- Forvaltningsorganet skal dokumentere offentlig det rettslige innholdet i automatiserte saksbehandlingssystemer

Taushetsplikt og personvern

- Reglene om taushetsplikt er omredigert, forenklet og presisert
- Forvaltningen skal fortsatt ha taushetsplikt om
 - personlige forhold som det er vanlig å ville holde for seg selv
 - drifts- og forretningsforhold som det er grunn til å verne om, som forretningsstrategier, forretningsideer og oppskrifter eller produksjonsmetoder
 - men kan gi ut opplysninger så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse, eller for å unngå vesentlig skade eller tap
- Taushetsplikten bortfaller
 - for personlige forhold 20 år etter at den opplysningen gjelder, er død
 - for drifts- og forretningshemmeligheter senest 60 år etter at forvaltningen fikk opplysningen

Inhabilitet

- Det skal fortsatt skilles mellom inhabilitet som inntreer uten videre og inhabilitet etter en bred vurdering
- Inhabilitet uten videre:
 - Både ved direkte partsstilling i saken og en vesentlig økonomisk interesse i utfallet
 - For nære slektninger også for fettere og kusiner (søskenbarn)
 - Den som det siste året før saken begynte, har hatt verv eller ledende stilling i et selskap som er part i saken
 - Den som har truffet vedtaket i underinstansen, er inhabil i klagesaken (unntatt ved klage til Kongen)
- Terskelen for inhabilitet etter en bred helhetsvurdering opprettholdes, men loven skal peke på de viktigste momentene i vurderingen
- Inhabilitetsvurderingen skal bygge på de faktiske forhold – det skal ikke ha betydning at en part har reist inhabilitetsinnsigelse

Saksutredning, partsinnsyn og informasjon

- Saksutredning
 - Fra «så godt opplyst som mulig» til «forsvarlig utredet»
 - Allmenne og private interesser, og alternative løsninger, i det omfang saken tilsier
 - Partsmedvirkning
- Reglene om partsinnsyn videreføres, men flyttes til offentleglova – som døpes om til «innsynslova»
- Kravet til begrunnelse for enkeltvedtak innskjerpes, men skal tilpasses vedtakets betydning
- Begrunnelsen skal tjene til å forklare sakens utfall for parten
- Underretning om vedtaket bør også gis til andre som har bedt om det under saksforberedelsen
- Underretning skal også gis når en sak blir avsluttet uten å treffe vedtak

Klage – klageinstans i statsforvaltningen

- Fortsatt forskjellige regler om klageinstans i statsforvaltningen og kommunalforvaltningen
- I statsforvaltningen er det blitt flere klagenemnder, men hovedregelen er fortsatt at «nærmest overordnede forvaltningsorgan» er klageinstans
- Denne hovedregelen blir opprettholdt
- Et overordnet organ som klageinstans må ha tilstrekkelig avstand fra underinstansen til at det er tale om to forskjellige forvaltningsorganer

Klageinstans – kommunalforvaltningen

- Flere muligheter som nå, men tydeligere frem i loven:
 - Kommunestyret/fylkestinget
 - Særskilt klagenemnd
 - Formannskapet/fylkesutvalget
 - Departementet for vedtak truffet av kommunestyret/fylkestinget
 - Statlig klageinstans (som oftest fylkesmannen) hvis
 - bestemt i vedkommende lov
 - vedtaket truffet etter delegering fra statlig organ

Klageinstans – særskilte klagenemnder

- En særskilt klagenemnd i statsforvaltningen kan ikke gis instruks av andre organer uten lovhjemmel
- En særskilt klagenemnd kan ikke gi instruks til underinstansen eller omgjøre dens vedtak uten klage

Klage - klagebehandling

- Fortsatt om underinstansen
 - Underinstansen skal ta stilling til om klagen må avvises
 - Underinstansen kan ta klagen til følge
- Klageinstansens avvisning kan ikke påklages
- Helautomatiserte vedtak: Ikke helautomatisert klagevurdering
 - men kan skje for klager som bare bygger på nye faktiske opplysninger
- Gebyr for klagebehandling betales tilbake hvis klagen fører frem helt eller delvis

Klageinstansens oppgave

- Klageinstansen skal fortsatt kunne overprøve alle sider av saken og ta hensyn til nye opplysninger eller at forholdene har endret seg siden det opprinnelige vedtaket
- Statlige klageinstansers overprøving av kommunale vedtak reiser spørsmål om betydningen av det kommunale selvstyret
- Et flertall (6) foreslår at kommunens forvaltningsskjønn bare kan endres hvis nasjonale eller vesentlige regionale hensyn taler for det, eller vedtaket er klart urimelig for en part
- To mindretall foreslår at klageinstansen skal legge «vekt» - eller «stor vekt» - på det kommunale selvstyret når den overprøver kommunens forvaltningsskjønn
- Ett mindretall foreslår at en statlig klageinstans ikke skal kunne overprøve kommunens forvaltningsskjønn

Retting og omgjøring (endring og tilbakekall)

- Mer fullstendig lovfesting
- Forvaltningsorganet kan uten videre rette klare skrive- og regnefeil, utelatelser og lignende feil
 - Da skal parten få tilsendt det rettede vedtaket
- Forvaltningsorganet kan omgjøre vedtak etter en helhetsvurdering hvis sterke allmenne eller private interesser som taler for omgjøring, veier vesentlig tyngre enn de hensyn som taler mot
- Forvaltningsorganet skal omgjøre et vedtak som er ugyldig
- Flertallet (6) foreslår at et overordnet forvaltningsorgan ikke lenger skal ha noen utvidet omgjøringsadgang innen korte frister
- Mindretallet (3/1) foreslår at også en statlig klageinstans kan omgjøre innen korte frister

Sakskostnader

- Flertallet (7) foreslår at en part ikke lenger skal ha rett til å få dekket sakskostnader dersom en klage fører frem eller et vedtak blir omgjort til gunst for parten
- Dette vil øke betydningen av forvaltningens veiledningsplikt og gjøre det aktuelt å utvide retten til fritt rettsråd etter rettshjelploven
- Mindretallet (3) foreslår å opprettholde en rett til sakskostnader når en klage fører frem på grunn av feil ved vedtaket, men begrense den på forskjellige måter

Iverksetting av enkeltvedtak

- Vedtaket kan som utgangspunkt iverksettes straks
- Iverksettingen skal være så hensynsfull som forholdene tillater
- Når forvaltningsorganet selv iverksetter vedtaket («direkte gjennomføring»), skal parten varsles først og som utgangspunkt få anledning til å være til stede
- Ved klage skal iverksettingen som hovedregel utsettes der den ikke kan gjøres om, eller der den kan utgjøre en risiko for partens liv eller helse

Delegering

- Lovfesting av adgangen i statsforvaltningen til å delegere offentlig myndighet
- Andre forvaltningsorganer enn Kongen og departementet kan bare delegere til underordnete organer når de har fått særskilt grunnlag for det
- Delegering fra stat til kommune eller fylkeskommune kan bare skje i medhold av lov
- Delegering til uavhengige statsorganer kan bare skje i medhold av lov
- Delegering til private og til offentlige selskaper og stiftelser kan bare skje i medhold av lov
- Kan saksforberedelsen settes ut til private? Kommunen må uansett vurdere saken selvstendig

Nemnder i statsforvaltningen

- Lovfesting av alminnelige hovedregler om organiseringen av og saksbehandlingen i kollegiale organer (nemnder)
- Oppnevningsperiode 4 år med adgang til én gjenoppnevning
- Oppnevningsmyndigheten utpeker leder og eventuelt nestleder
- Oppnevningsmyndigheten kan løse et medlem fra vervet hvis
 - medlemmet ber om det av personlige grunner
 - medlemmet grovt har krenket plikter som følger med vervet
 - i særlige tilfeller hvis det er nødvendig for at nemnda skal fungere
- Nemnda kan delegere myndighet til lederen, ett eller flere medlemmer eller sekretariatet bare når er bestemt i lov eller forskrift eller av oppnevningsmyndigheten

Avgjørelser i nemnder – særspørsmål

- Som hovedregel i møte, men en nærmere bestemt adgang til sirkulasjon
- Stemmeplikt
- Vedtaksførhet: mer enn halvparten må avgi stemme
- Flertallskrav: alminnelig flertall av avgitte stemmer
- Vedtaket skal opplyse om dissens

Uavhengige forvaltningsorganer

- Hva er «uavhengighet»?
 - Rettslig og faktisk uavhengighet
 - Uavhengighet av hvem og hva?
 - Behov for bevisst overveielse og klargjøring
- Lovfesting av hva det innebærer at et organ er «uavhengig»
 - Organet kan ikke instrueres, generelt eller i den enkelte sak, om saksbehandlingen eller innholdet av avgjørelsene
 - Andre organer kan ikke omgjøre det uavhengige organets vedtak
 - Andre organer kan ikke treffe vedtak som hører under det uavhengige organet
 - Det uavhengige organets avgjørelser om saksbehandlingen, innsyn eller ansattes forhold kan påklages til vedkommende departement hvis det er klagerett over slike avgjørelser

Bruk av uavhengige statsforvaltningsorganer

- Oppsummerer bruken av uavhengige forvaltningsorganer og årsakene til det
- Tilrår tilbakeholdenhet med å opprette uavhengige forvaltningsorganer
- Gir råd om når det kan være aktuelt med uavhengige organer
- Gir råd om hva som bør overveies når et organ skal sikres en viss uavhengighet

Forskrifter

- Forvaltningsloven skal fortsatt ha regler om forberedelse av forskrifter
- Loven bør oppfordre til å kunngjøre oppstart av forskriftsarbeid
- Innskjerper at forslag til forskrifter skal sendes på høring med reell høringsfrist
- Høringsfristen bør være minst to måneder
- Høringer skal være åpne for alle
- Færre unntak fra kunngjøring i Norsk Lovtidend
- Foreslår ikke et ubetinget krav om kunngjøring i Norsk Lovtidend før en forskrift kan anvendes, men:
- Forskriften må kunngjøres i Lovtidend før den kan anvendes til skade for den enkelte, hvis ikke
 - vedkommende kjente eller burde kjenne til forskriften fordi den er kunngjort på annen forsvarlig måte
 - forskriften må virke straks

Forvaltningsloven og særlovgivning

- Forvaltningsloven skal gi alminnelige regler som generelt sikrer en god standard på forvaltningens saksbehandling
- Lovforslaget gjør det mulig å forenkle særlovgivningen på forskjellige punkter
- På enkelte områder kan det være behov for noe andre regler, eller mer konkrete regler, enn de alminnelige reglene i lovforslaget
- Det må derfor foretas en gjennomgåelse av særlovgivningen i lys av en ny forvaltningslov

Enstemmighet og dissenser

- Forslaget er stort sett enstemmig
- Dissenspunkter:
 - Utformingen av hjemmel for helautomatisert behandling (6-4)
 - Kunngjøring av delegeringsvedtak i Norsk Lovtidend (7-3)
 - Betegnelsen enkeltvedtak eller vedtak (8-2)
 - Statlige klageinstansers overprøving av kommunalt forvaltningskjønn (6-2/1/1)
 - Utvidet omgjøringsadgang for overordnet organ innen korte frister (6-4)
 - Sakskostnader (7-3)

Oppbygging og hovedtemaer – lovforslaget kapittelvis

1. Lovens formål og virkeområde (§§ 1 til 7)
2. Almennelige bestemmelser (§§ 8 til 22)
3. Delegering av myndighet (§§ 23 til 26)
4. Inhabilitet (§§ 27 til 30)
5. Taushetsplikt (§§ 31 til 39)
6. Rammer for innholdet i enkeltvedtak (§§ 40 og 41)
7. Enkeltvedtak – saksforberedelse og avgjørelse (§§ 42 til 52)
8. Klage (§§ 53 til 60)
9. Retting og omgjøring (§§ 61 til 64)
10. Nemnder og uavhengige forvaltningsorganer (§§ 65 til 73)
11. Ugyldighet (§ 74)
12. Iverksetting og tvangsmulkt (§§ 75 til 77)
13. Administrative sanksjoner (§§ 78 til 85)
14. Forskrifter mv. (§§ 86 til 93)
15. Avsluttende bestemmelser (§§ 94 og 95)