



**DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT**

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep

Deres ref

Vår ref
19/2462

Dato
10. desember 2019

Høring – NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov

Finansdepartementet viser til høringsbrev 3. juni 2019, der Justis- og beredskapsdepartementet sender på høring Forvaltningslovutvalgets utredning NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*. Departementet vil knytte følgende kommentarer til utredningen og lovforslaget:

Innledende bestemmelser

Utvalget mener at forvaltningsloven fortsatt skal være en alminnelig lov om saksbehandlingen. Finansdepartementet er enig i dette utgangspunktet.

Utvalget foreslår en formålsparagraf som gir uttrykk for de mest overordnede og grunnleggende verdiene som ny forvaltningslov skal fremme.

Departementet støtter at enkelte forvaltningsprinsipper inntas i formålsbestemmelsen, og at eventuelle særskilte krav til saksbehandlingen reguleres i særlovgivningen. Departementet synes utvalgets forslag ivaretar en god balanse mellom de ulike prinsippene. Spesifikt til drøftelsen av effektivitetsbegrepet i punkt 10.3 og 10.4 vil Finansdepartementet vise til de etiske retningslinjene for statstjenesten. Disse retningslinjene skal blant annet sikre god bruk av statens ressurser:

«Statsansatte plikter å bruke og ta vare på statens ressurser på den mest økonomiske og rasjonelle måte, og skal ikke misbruke eller sløse med statens midler. For å nå de oppsatte målene på en god og effektiv måte, kreves det en

avveining mellom effektivitet og ressursbruk, grundighet, kvalitet og god forvaltningsskikk.»

Finansdepartementet forstår utredningen dithen at utvalget har lagt vekt på også disse aspektene ved effektivitetsbegrepet. Retningslinjene inneholder en effektivitetsplikt for forvaltningen som retter seg mot effektiv bruk av statens ressurser.

Utvalget behandler detaljert både forsvarlighet i saksbehandlingen og forsvarlig innrettelse av forvaltningsevne i kapitlene 10 og 11, herunder i forbindelse med lovfesting av prinsipper for saksbehandlingen. Selv om det ikke foreslås å lovfeste slike prinsipper, mener departementet at det er behov for en nærmere veiledning om hva som *ikke* kan anses forsvarlig, og som for eksempel vil kunne lede til erstatningsansvar for forvaltningen, for å balansere fremstillingen. Et behov for ytterligere veiledning vil særlig gjelde dersom et slikt prinsipp likevel skulle bli lovfestet.

Veiledningsplikt mv.

Utvalget går inn for å lovfeste at forvaltningsspråket er norsk, og at forvaltningen skal bruke et klart språk. Utvalget mener at det ikke bør være noen plikt for forvaltningen til å behandle henvendelser på annet språk enn nordisk ved innkommende saker. Dersom forvaltningen tar opp en sak etter eget initiativ, skal det sørge for oversettelse til engelsk eller annet språk.

Departementet støtter at forvaltningsspråket skal være norsk, og at det bør kunne kreves at forvaltningen uttrykker seg klart. Det vises i denne sammenhengen til Kulturdepartementets arbeid med språkmelding og ny språkløve. I høring 23. august 2019 av forslag til ny språkløve fremhever Kulturdepartementet blant annet behovet for å sikre norsk språks posisjon, også som forvaltningsspråk (punkt 2.1.2). Det er imidlertid ikke entydig hva som menes med «forvaltningsspråk» i utvalgets forslag. I merknaden til utkastet § 8 beskrives det som at forvaltningen «i sin alminnelighet og i behandlingen av enkeltsaker» skal bruke norsk. Finansdepartementet mener at det bør presiseres i forarbeidene at det for tilfeller som ikke går på bekostning av partens rettsikkerhet og rettslige stilling, ikke foreligger en plikt til å oversette støttedokumenter mv., for eksempel vedlegg, bakgrunnsdokumenter eller lignende, som typisk kan være utarbeidet på engelsk og som det vil være unødig krevende og lite hensiktsmessig å oversette.

Ordlyden i lovutkastet §§ 8 og 9 inneholder ikke en generell plikt for forvaltningen til å saksbehandle dokumenter på engelsk. Finansdepartementet mener imidlertid at det i omtalen av forslaget i utredningen legges opp til en forventning om at forvaltningsorganet skal ha en plikt til å saksbehandle henvendelser som kommer på engelsk (i tillegg til nordisk). Finansdepartementet mener en slik plikt vil kunne være ressurskrevende, og derfor bør fremgå av lovbestemmelsen. Av forarbeidene må det

også være klart hva plikten innebærer – om det kun gjelder å ta saken til behandling, eller også utforme svar og vedtak på engelsk. Avhengig av behovene til ulike brukergrupper, bør krav til saksbehandling på andre språk enn norsk (og nordisk, samt ev. engelsk) fremgå av særlovgivningen. Dette prinsippet bør fremgå av forarbeidene til bestemmelsene. Generelt bør forarbeidene være tydelige på hva som skal forventes av forvaltningen, av hensyn til klarhet for både forvaltningen selv og partene.

Utvalget foreslår at den alminnelige veiledningsplikten på forvaltningsorganets saksområde i all hovedsak videreføres. Lovutkastet § 15 annet ledd annet punktum om rett til personlig møte er imidlertid en ny bestemmelse. Finansdepartementet antar at denne bestemmelsen avveier hensynet til partens rett til et møte på den ene siden, og forvaltningens behov for å veilede på den måten den finner det hensiktsmessig på den annen side. Finansdepartementet oppfatter at § 15 annet ledd annet punktum, slik den lyder, legger klart mest vekt på partens rett. En slik bestemmelse kan få vesentlige konsekvenser for forvaltningsorganers ressursbruk på veiledningen, og indirekte legge føringer på lokalisering av offentlig virksomhet. Det siste gjelder særlig dersom «personlig møte» skal forstås som et fysisk møte mellom part og forvaltningsorganet. Når parter påberoper seg rett til personlig møte, vil det nok i praksis være krevende for forvaltningsorganet å begrunne et avslag med de nødvendighetsvurderingene som fremgår av bestemmelsen og utredningen. Prinsipalt mener Finansdepartementet at annet ledd annet punktum bør tas ut av bestemmelsen. At retten til personlig møte ikke er regulert i loven, er ikke til hinder for at parten likevel kan fremsette en slik anmodning, og at forvaltningsorganet etterkommer anmodningen dersom de finner den velbegrunnet. Det følger av utkastet § 10, der hovedregelen om skriftlig saksbehandling foreslås lovfestet i første ledd, mens annet ledd gir hjemmel for at saksbehandlingen kan skje «på annen måte» dersom «saken haster eller andre særlige forhold tilsier det».

Dersom det er ønskelig å innføre en lovbestemmelse om personlig møte, mener Finansdepartementet at § 15 annet ledd må sees i lys av første ledd, slik at det er forvaltningen som skal vurdere behovet for personlig møte. Vurderingen må ta utgangspunkt i partens begrunnelse for et behov for personlig møte, og eventuelt avslag på anmodningen må kunne begrunnes av forvaltningen. Finansdepartementet mener at i tilfeller der parten kan påvise legitime årsaker for et slikt behov, bør forvaltningen etterkomme anmodningen, likevel slik at partens rett ikke begrenser forvaltningsorganets mulighet til å avgjøre hvordan veiledning skal gis. Det bør også være opp til forvaltningsorganet å avgjøre om et personlig møte best kan gjennomføres ved et fysisk møte, over telefon eller ved bruk av digitale hjelpemidler, dersom det er tilgjengelig for parten. Dette bør fremgå tydeligere av ordlyden i annet ledd. Et relevant eksempel i denne sammenhengen er skatteforvaltningsforskriften § 2-8-6 annet ledd, som gir den skattepliktige mulighet til å be om å få møte når saken behandles i Skatteklagenemnda, men der avgjørelsesmyndigheten om møteadgang er lagt til nemndas leder og nestleder. En tilsvarende bestemmelse kunne eventuelt tenkes i forskrift til forvaltningsloven.

Departementet viser til utvalgets drøftelse av veiledningsplikten omfang i punkt 17.3.6, hvor det påpekes at det «i den enkelte sak kan bero på forskjellige forhold (...) hvilket omfang veiledningen skal ha». Departementet støtter dette synspunktet, og vil tilføye at også forhold ved selve saken kan påvirke veiledningsplikten, ikke bare partens behov og forvaltningsorganets ressurser. Eksempelvis kan gebyrordning for å få behandlet en søknad skjerpe kravene til veiledningsplikten, særlig hvis dette gebyret pålegges for hver ny søknadsrunde. Finansdepartementet legger til grunn at en ny forvaltningslov skal være en veiledning for forvaltningen i like stor grad som for brukerne og mener en tilføyelse om at også forhold ved *saken* kan ha betydning for veiledningsplikten, vil være klargjørende.

Forvaltningsorganets utredningsplikt

Utvalget foreslår at man skal gå bort fra kravet om at en sak skal være «så godt opplyst som mulig». Forvaltningen skal «utrede i det omfang saken tilsier», og med det sørge for at saken er forsvarlig utredet før vedtak treffes. Dette kravet til utredning kan sies å være nærmere realiteten i dag, som beskrevet av utvalget i punkt 21.4.3.

Departementet støtter forslaget til endring, og mener at det er et mer egnet krav til forvaltningen enn dagens lovkrav. Finansdepartementet mener at forslaget harmonerer godt med utredningsinstruksen, som anviser at en utredningsinnsats skal avpasses tiltakets omfang og få frem konsekvenser for alle (ikke bare direkte berørte og det offentlige selv).

Departementet viser til utvalgets drøftelse av utredningsplikten innhold i punkt 21.4.2. Noen enkeltvedtak, for eksempel om konsesjoner, kan ha store samfunnsmessige konsekvenser og påvirke en større personkrets enn en del forskrifter. Avveiningen mellom den enkeltes og samfunnets interesser vil i stor grad være gjort i forbindelse med regelutforming, men i anvendelsen av regelverket kan det likevel ligge et stort rom for skjønnsutøvelse. I slike tilfeller er det viktig at forvaltningen, i det omfang saken tilsier, utreder alternative løsninger. Det bør unngås at forvaltningsorganet under saksutredningen ensidig konsentrerer seg om ett eller noen utvalgte løsningsalternativer. En plikt til å utrede alternative løsninger er ønskelig fra det offentlige side for å sikre at allmenne interesser kan ivaretas så langt som mulig og for å begrense offentlig ressursbruk. Også for parten kan det være ønskelig at utredningsplikten omfatter alternative løsninger, når saken ellers kan munne ut i et fullstendig avslag på en søknad, i et mer vidtgående pålegg enn nødvendig eller i et tiltak som berører private interesser unødige sterkt. Finansdepartementet slutter seg til utvalgets vurderinger og synspunktet om viktigheten av å vurdere alternative løsninger.

Saksbehandlingstiden i offentlig forvaltning

Utvalget mener at en bestemmelse om samlet saksbehandlingstid bør være skjønnsmessig utformet og anser det som urealistisk å finne en bestemt tidsfrist som passer for alle sakstyper. Utvalget vil på denne bakgrunn videreføre bestemmelsen om

at saker skal behandles «uten ugrunnet opphold». Videre foreslår utvalget at den gjeldende generelle hjemmelen til å fastsette frister oppheves. Utvalget anser det som mer hensiktsmessig at behovet for spesifikke frister reguleres i særlovgivningen.

Departementet støtter utvalgets forslag om en generell bestemmelse om saksbehandlingstid, både ut fra et prinsipielt synspunkt om at forvaltningens sakstyper er mangeartede og uegnet for en bestemt felles frist, og ut fra egne erfaringer. Blant de saker hvor Finansdepartementet er blitt klaget inn til Sivilombudsmannen, er det et ikke ubetydelig antall klager som gjelder sen saksbehandlingstid.

Finansdepartementets begrunnelser og det faktum at flere klager ikke har resultert i kritisk uttalelse fra Sivilombudsmannen, illustrerer at det ofte er gode grunner til at saksbehandlingstiden varierer.

Departementet støtter også forenklingen av bestemmelsene om saksbehandlingstid, herunder at fvl. § 11 b, som omhandler adgang til å fastsette frist i forskrift, ikke videreføres. Denne bestemmelsen er ikke blitt benyttet. Finansdepartementet støtter at slike frister heller bør reguleres i særlovgivningen.

Partsinnsyn

Utvalget foreslår at bestemmelsene om partsinnsyn skal plasseres i offentleglova, som skal få navnet innsynslova. Partenes rett til innsyn skal være like vidtrekkende som i dag.

Departementet mener dagens løsning er å foretrekke. Departementet antar at en flytting av disse bestemmelsene til offentleglova ikke vil medføre noen realitetsendring for verken parten eller forvaltningen. En flytting som foreslått vil likevel gi et mer fragmentert rettskildebilde av de relevante bestemmelsene for saksbehandlingsprosessen. Slik den gjeldende forvaltningsloven er innrettet, vil en part kunne finne alle sine plikter og rettigheter knyttet til saksgangen i en forvaltningssak i én og samme lov (med unntak for særskilte bestemmelser i særlovgivningen). Finansdepartementet antar at forvaltningsregelverket kan oppleves mindre tilgjengelig dersom en så sentral del av regelverket som det bestemmelsene om partsinnsyn er, flyttes ut av forvaltningsloven.

Dagens offentleglov regulerer allmennhetens tilgang på opplysninger, og hviler på andre prinsipper enn partsinnsynet, som transparent forvaltning, tillit til det offentlige mm., jf. offl. § 1. Dette er svært viktige prinsipper, men skiller seg fra en parts rettigheter til innsyn dokumenter som angår hans eller hennes egen sak. Disse er og bør være mer vidtrekkende enn allmennhetens rett til innsyn, all den tid partsinnsynet er begrunnet i den enkeltes rettssikkerhet og gjelder avgjørelser som er bestemmende for vedkommendes rettigheter og plikter. Finansdepartementet mener det er vesentlig at rekkevidden av partsinnsynsbestemmelsene ikke overføres til forståelsen av bestemmelsene om allmennhetens innsynsrett, noe som kan skje dersom alle

bestemmelsene samles i offentliglova. Departementet anser derfor at en flytting av bestemmelsene ikke er hensiktsmessig.

Delegering

Utvalget har foreslått flere bestemmelser om kodifisering av ulovfestet rett om delegering. Formålet er blant annet å klargjøre rammene for forvaltningens mulighet til selv å bestemme hvor ulike oppgaver skal ligge, og på hvilket nivå avgjørelser skal treffes. I tillegg er det foreslått å lovfeste krav til beslutning om delegering og bruk av sakkyndige. Det er dissens i utvalget i spørsmålet om det skal lovfestes at Norsk Lovtidend skal være medium for kunngjøring eller om medium for kunngjøring skal være opp til hvert departement.

Finansdepartementet støtter at de ulovfestede prinsippene om delegering lovfestes, og utvalgets forslag til lovbestemmelser. Departementet mener at klarhet om adgang til delegering vil legge til rette for effektiv ressursutnyttelse. Finansdepartementet støtter også mindretallets forslag om lovfesting av krav til kunngjøring i Norsk Lovtidend. Man får da samme krav til kunngjøring for delegasjonsvedtak som til forskrifter, jf. fvl. § 38 første ledd bokstav c. Kunngjøringer vil dermed bli samlet på ett sted som er allment kjent og tilgjengelig.

Inhabilitet

Utvalgets forslag går i hovedsak ut på en videreføring av hovedregler og prinsipper i gjeldende lov. Samtidig foreslås de automatiske inhabilitetsgrunnene utvidet, og det foreslås inntatt krav til hva som skal inngå i vurderingen av andre forhold som kan lede til inhabilitet.

Utvalgets forslag til § 28 om automatisk inhabilitet, og særlig definisjonen av «nær slektning» i femte ledd, medfører, etter departementets vurdering, en betydelig utvidelse sammenliknet med gjeldende rett. Finansdepartementet mener at forslaget går for langt i automatisk inhabilitet hva gjelder slektsforhold og deres nærstående. Eksempelvis vil det medføre automatisk inhabilitet for saksbehandler dersom samboer til søskenbarnet er part i saken. For enkelte kan denne personkretsen være for stor og perifer til at man har oversikt over mulig inhabilitet. Det vil derfor være mer hensiktsmessig om slike relasjoner vurderes under forhold som *kan* lede til inhabilitet. Finansdepartementet mener også at lovteksten er noe uklar fordi den uttrykkelig angir horisontale slektsledd, jf. «slektning til og med fetter og kusine», og ikke vertikale slektsledd.

Departementet bemerker at effektivitetshensyn tilsier at inhabilitetsbestemmelsene ikke gis et for vidt anvendelsesområde. Bestemmelser som omfatter svært mange typer tilknytningsforhold eller enhver mulig mistanke om upartisk innblanding kan lede til ineffektiv saksbehandling og unødvendige praktiske ulemper. På denne bakgrunn

mener Finansdepartementet at bestemmelsene bør endres med sikte på færre inhabilitetssituasjoner, slik at færre tilknytningsforhold omfattes.

Digital saksbehandling og kommunikasjon

Det er særskilt fremhevet i utvalgets mandat at den nye forvaltningsloven skal legge til rette for hensiktsmessig bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i saksbehandlingen i individuelle og generelle saker, både i et brukerperspektiv og for forvaltningen. Videre står det:

«Loven bør gjennomgå med sikte på å legge best mulig til rette for digitalisering av forvaltningen. Utvalget skal i sitt arbeid foreslå regler som kan fungere uavhengig av hvilke IKT-løsninger som brukes som hjelpemiddel for forvaltningens saksbehandling.»

Som utvalget selv peker på i punkt 18.3.1, er store deler av den offentlige forvaltningen i dag digitalisert. Det gjelder for både saksbehandlingen (beslutnings- eller beslutningsstøttesystemer) og i kontakten mellom forvaltningsorganene og brukerne. På denne bakgrunnen må det kunne sies å være en stadig større forventning i samfunnet om at kontakten med det offentlige kan skje digitalt, på alle trinn i saksbehandlingen. Dette har også utvalget gjort rede for i utredningen punkt 5.4.2, samt 10.7.

Departementet mener at ny forvaltningslov i større grad enn det som følger av utvalgets forslag, bør legge til rette for digital saksbehandling. Det vil støtte opp under regjeringens strategi, jf. blant annet Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) strategi «En digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025», publisert i juni 2019, og det pågående arbeidet med en strategi for kunstig intelligens, hvor KMD har bedt innspill¹.

KMD trekker i digitaliseringsstrategien opp en alternativ form for saksbehandling, der modellen er basert på et typisk livsløp og at hendelser automatisk utløser enkeltvedtak på tvers av forvaltningsorganer. Et eksempel kan være registrering av barnefødsel, som automatisk gir rett på foreldrepenger eller engangsstønad. Slike automatiske utløste rettigheter basert på livshendelser kan kombineres med proaktive tjenester/«push»-tjenester, der brukeren får tips og hjelp til søknadsbaserte rettigheter som er koblet til samme livshendelse. En viss periode etter registrering av fødsel kan brukeren eksempelvis automatisk motta informasjon om rett til barnehageplass. Disse tjenestene vil også fungere uavhengig om tilbyder er et statlig, kommunalt eller fylkeskommunalt organ. Denne type saksbehandling vil i stor grad være preget av automatiske beslutningsprosesser, som omtales nærmere under. Et grunnleggende trekk ved slik saksbehandling er fraværet av saksbehandler.

¹ KMD pressemelding 26. april 2019.

Utvalgets omtale av *digital kommunikasjon* synes imidlertid flere steder å være preget av det tradisjonelle saksforløpet i forvaltningssaker. Et eksempel er utkastet til § 17 om foreløpig svar. På den ene siden kan det i dag virke lenge å skulle vente på svar fra offentlige myndigheter i inntil én måned, jf. forslaget § 17 annet ledd bokstav b. Samtidig er det lite effektivt å skulle sende bekreftelse og foreløpig svar straks en henvendelse er mottatt, dersom saksbehandlingen ikke er digital. En alternativ tilnærming kan være at bokstav a utformes som en hovedregel, for å tilrettelegge og oppmuntre til digital saksbehandling, mens bokstav b utformes som et unntak der saksbehandlingen ennå ikke er digital.

Som en del av økt digitalisering i saksbehandlingen har utvalget vurdert *automatiserte beslutningsprosesser*, og delt seg i et flertall og et mindretall.

Mens flertallet forstår hovedregelen i personvernforordningen artikkel 22 nr. 1 som et forbud mot automatisert behandling, er mindretallet usikre på om bestemmelsen er å anse som et forbud eller en rettighet som må påberopes. Et samlet utvalg foreslår en hjemmel for automatisert behandling, men den ulike tolkningen av artikkel 22 gir konsekvenser for utformingen av hjemmelsgrunnlaget.

Departementet er enig i at kravene til rettslig grunnlag i nasjonal rett etter artikkel 22 nr. 2 bokstav b er uklare, men finner at flertallets forståelse uansett er for streng. Av pedagogiske hensyn overfor borgerne og forvaltningen støtter Finansdepartementet at det inntas en eksplisitt hjemmel i ny forvaltningslov som et generelt rettslig grunnlag for helautomatisert behandling i offentlig forvaltning. Finansdepartementet ser det som ønskelig med felles rammer for denne typen saksbehandling. En slik løsning vil samtidig tilrettelegge for økt bruk av automatisert saksbehandling. Finansdepartementet støtter følgelig mindretallets forslag til utkast til § 11.

For å lette prosessen ytterligere for forvaltningsorgan som (i større utstrekning) ønsker å ta i bruk automatisert saksbehandling, vil det være gunstig om ny forvaltningslov hadde satt enda tydeligere rammer for den automatiske behandlingen, herunder avklaringer knyttet til personvernforordningen. Det er eksempelvis et krav i artikkel 22 nr. 2 bokstav b om at «det også er fastsatt egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser». Rett til menneskelig inngripen kan være et slikt tiltak. Dersom det lovfestes at enkeltvedtak kan fattes ved automatiserte beslutninger, kan avgjørelsen påklages av den vedtaket retter seg mot. Videre kan det da inntas i ny forvaltningslov at klagebehandling av en personlig saksbehandler anses for tilstrekkelig menneskelig inngripen i henhold til rettighetene etter personvernforordningen artikkel 22 nr. 2 bokstav b. Det vil kunne være et klargjørende grep som legger til rette for økt automatisering.

Dersom krav og vilkår knyttet til bruk av automatiserte beslutningssystemer i større grad fremgår av loven enn det som følger av utkastet, vil også det kunne være et forenkende tiltak. Finansdepartementet viser i denne sammenhengen til omtale av

forenklinger i skatte- og avgiftssystemet i Prop. 1 LS (2019-2020) punkt 17. I punkt 15 i samme proposisjon foreslår Finansdepartementet en endring i skatteforvaltningsloven for å klargjøre at Skattedirektoratet har hjemmel til å fastsette forskrift om hvilket format som skal anvendes ved elektronisk levering av skattemeldinger. Formålet er å forenkle maskinell kommunikasjon mellom de næringsdrivendes og Skatteetatens systemer.

En viktig faktor i tilretteleggingen for automatiserte beslutninger er det materielle innholdet i lov- og forskriftsbestemmelsene. I punkt 31.5.2.4 om utforming av forskrifter med sikte på automatisert behandling, uttaler utvalget at «forvaltningen [...] bør legge større vekt på å utforme skjønnsfrie regler ved forberedelsen av forskrifter enn det som hittil ofte har vært tilfellet». Departementet støtter dette, og finner at konsekvensene av et slikt synspunkt kunne vært fulgt videre. Departementet viser til sin omtale av økt automatisering, standardisering og bruk av systemstøtte i Prop. 1 LS (2019-2020) punkt 17.2. Her fremgår det også at Finansdepartementet og Skatteetaten samarbeider om å legge til rette for utviklingen av skatte- og avgiftsregler tilpasset automatisk behandling, der krevende skjønsmessige vurderinger, særordninger og overgangsordninger i noen grad må vike for å få til automatiserte løsninger.

I mandatet fremgår det at utvalget skal vurdere særlige utfordringer knyttet til *rettssikkerhet* som følge av bruken av moderne IKT. Gjeldende forvaltningslov, lovutkastet og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper setter forbud mot enkelte «tradisjonelle trusler» mot tillit og god offentlig forvaltning, eksempelvis vilkårlig behandling og utenforliggende hensyn. Disse truslene reduseres vesentlig ved helautomatisert saksbehandling. Samtidig oppstår nye utfordringer. Utformingen av algoritmene og den lovtolkningen som ligger til grunn, vil være avgjørende for utfallet av en sak, men er noe som vil være vanskelig tilgjengelig for de aller fleste. Finansdepartementet erfarer at det krever stor grad av samarbeid mellom forvaltningsjurister og systemutviklere for å utvikle algoritmer som svarer til gjeldende tolkning av den rettsregelen systemet skal anvende. Det savnes en drøftelse av hvordan vesentlige forvaltningsprinsipper virker inn på automatisk saksbehandling, og omvendt. Finansdepartementet er usikker på om utfordringene knyttet til rettssikkerhet ved automatisert behandling blir tilstrekkelig avbøtet gjennom utkastet til § 12. Finansdepartementet påpeker viktigheten av at hensynene til kontradiksjon, transparens mv. ivaretas når systemer for automatiske avgjørelser utvikles.

Denne formen for saksbehandling forutsetter dessuten i stor grad *informasjonsdeling* mellom forvaltningsorganer. Det er en absolutt forutsetning at det er klare delingshemler for at et slikt system skal kunne fungere. Sårbarheten i digitale systemer er nærmere beskrevet i utredningen punkt 5.4.2.3. Det understreker viktigheten av å tilrettelegge for ansvarlig informasjonsdeling i forvaltningen.

Deling av opplysninger undergitt taushetsplikt mellom forvaltningsorgan er foreslått regulert i utkastet § 36 annet ledd. Den foreslåtte formuleringen kan synes noe

utfordrende sett opp mot ambisjonene i digitaliseringsstrategien og potensiell bruk av kunstig intelligens i et livsløpsperspektiv, som omtalt tidligere. I et slikt perspektiv virker det lite treffende å snakke om deling av informasjon mellom «personer i andre forvaltningsorgan», dersom hele eller deler av systemet er automatisert. Det vises for eksempel til ny statistikklov², som er sanksjonert, men ikke trådt i kraft, der det følger av § 13 «Statistisk sentralbyrå skal gi andre offentlige myndigheter tilgang til opplysninger i den utstrekning det er nødvendig [...]».

Det vises også til Finansdepartementets høringsnotat 23. mars 2018 om forslag til endringer i bestemmelsene om Skatteetatens informasjonsbehandling. Som det beskrives i høringsnotatet, har Skatteetaten tilgang til mange opplysninger om virksomheter og enkeltpersoner. Behandling av disse er nødvendig for at etaten skal kunne utføre sine oppgaver raskt og effektivt og tilby borgerne gode offentlige tjenester. Samtidig må Skatteetatens behandling ivareta de skattepliktiges rettssikkerhet og personvern. På bakgrunn av den teknologiske utviklingen og den økende mengden av opplysninger i Skatteetatens datasystemer, så Finansdepartementet det som nødvendig å gjennomgå bestemmelsene om Skatteetatens informasjonsbehandling, med sikte på enkelte regelendringer. Finansdepartementet legger til grunn at dette vil gjelde også for en rekke andre offentlige myndigheter.

Generelt bør en moderne forvaltningslov legge til rette for og oppmuntre til større grad av automatisering, digitalisering og informasjonsdeling i saksbehandlingen, jf. digitaliseringsstrategien. For å øke effektiviteten i forvaltningen mener Finansdepartementet at forvaltningsloven bør inneholde saksbehandlingsbestemmelser som gir anvisning på deling av informasjon mellom forvaltningsorganer også når opplysningene ikke er taushetsbelagte. Selv om opplysningene ikke er av sensitiv art, bør det være tilrettelagt for betryggende deling mellom organer som kan ha tjenstlig behov for informasjonen i tråd med «kun én gang»-prinsippet, slik dette prinsippet er omtalt i digitaliseringsstrategien.

Klageordningen generelt

Utvalget foreslår at klageordningen utformes i tråd med gjeldende hovedmodell for klageordningen, som går ut på at nærmest overordnede forvaltningsorgan er klageinstans. Finansdepartementet støtter dette. Det må kunne legges til grunn at dette vil være det mest ressurseffektive alternativet, fordi det medfører at det eksisterende forvaltningsapparatet kan benyttes til klagesaksbehandling i stedet for å bygge opp nye organer. Partens rettssikkerhet vil, i en videreføring av dagens modell, ivaretas ved at en annen instans, som også har kompetanse på det aktuelle forvaltningsområdet, undergir saken ny behandling. Samtidig bevares forbindelsen til overordnet ansvar og instruksjonsmyndighet.

² Prop. 72 LS (2018-2019).

For øvrig støtter Finansdepartementet at bestemmelsene for klagesaksbehandlingen i det vesentlige videreføres. Av særskilte endringer vil Finansdepartementet trekke frem utvalgets forslag om ikke å videreføre klageretten over klageinstansens vedtak om å avvise en klage. Finansdepartementet støtter denne forenklingen. Klageretten over avvísninger bør ikke være mer vidtrekkende enn klageretten over realitetsavgjørelser.

Særlig om nemnder, sekretariat og uavhengige organ

Det klare utgangspunktet bør, som utvalget foreslår, være at overordnet organ er klageinstans. Finansdepartementet bemerker at økt bruk av nemnder og uavhengige organer er nok et skritt i retning av økt rettsliggjøring av samfunnsfunksjoner som det offentlige har ansvaret for. Ved opprettelse av uavhengige organer skjer det også en viss forskyvning av ansvar fra den alminnelige forvaltningen som utfordrer – og i noen tilfeller medfører opphør av – forbindelsen til ansvar og instruksjonsmyndighet. Finansdepartementet kan slutte seg til utvalgets vurderinger når det i punkt 32.7 skriver:

«Får et forvaltningsorgan en uavhengig stilling, vil det derfor begrense eller utelukke at regjeringen eller vedkommende statsråd holdes konstitusjonelt ansvarlig for virksomheten i organet.»

Samtidig kan særlige forhold på enkelte forvaltningsområder tilsi at klagebehandlingen bør legges til egne nemnder eller andre uavhengige organer. Regelverket for Skatteklagenemnda og reguleringen av denne i skatteforvaltningslov og -forskrift er et egnet eksempel på slike særskilte behov. Det bør lovfestes enkelte generelle saksbehandlingsbestemmelser for slik behandling, samt bestemmelser om hvordan nemnder mv. bør organiseres. Samtidig må fleksibilitet sikres. Det følger av utkastet § 2 annet ledd at forvaltningslovens bestemmelser kan fravikes i særlovgivningen, og det bør fremgå av forarbeidene at det vil være særlig aktuelt i dette tilfellet, for å ivareta særskilte behov på det enkelte forvaltningsområdet.

Utvalget foreslår at sekretariatsfunksjonen for nemnder mv. ikke skal lovreguleres. Likevel drøftes organiseringen av slike sekretariat relativt grundig. I lys av organiseringen av Skatteklagenemnda, dets sekretariat og den administrative linjen til Skattedirektoratet vil Finansdepartementet presisere sin forståelse av utvalgets utredning i punkt 30.5.5:

«Sekretariatsfunksjonen kan også være administrativt tilknyttet et annet forvaltningsorgan. Praktiske eksempler er at sekretariatet for en klagenemnd er tilknyttet underinstansen, det forvaltningsorganet som nemnda selv er administrativt tilknyttet, eller et annet forvaltningsorgan som nemnda eller dens leder har faglig tilknytning til.

[...]

Utvalget forslår ikke regler om sekretariatenes institusjonelle tilhørighet. Det er imidlertid behov for å vurdere hvilke konsekvenser sekretariatets institusjonelle tilhørighet kan ha for en nemnds uavhengige stilling. For å sikre tilstrekkelig distanse mellom underinstansen og en kollegial klageinstans frarår utvalget å legge sekretariatsfunksjonen til klagenemndas underinstans eller på annen måte knytte sekretariatet til underinstansen, se kapittel 24.6.5.2.»

Utvalget skisserer i sitatet tre praktiske eksempler på tilknytning mellom et forvaltningsorgan og en nemnds sekretariat. For forvaltningsorgan med hierarkisk oppbygning, eksempelvis Skatteetaten, kan det være vanskelig å klassifisere tilknytningen i henhold til eksemplene. Sekretariatet for Skatteklagenemnda er eksempelvis administrativt underlagt Skattedirektoratet. Skattedirektoratet er overordnet organ for skattekontorene, som fatter vedtak i skattesaker i første instans. Skattedirektoratet er også klageinstans i enkelte saker, i likhet med Skatteklagenemnda, og kan derfor ikke sies å være underordnet nemnda i et klagehierarki. Finansdepartementet mener at tilknytningen mellom Skattedirektoratet og sekretariatet ikke faller i den første kategorien av tilknytning, som utvalget fraråder. Den administrative tilknytningen mellom Skattedirektoratet og sekretariatet faller, etter departementets syn, under typetilfelle to, ettersom Skatteklagenemnda har visse administrative bånd mot Skattedirektoratet. Det vises i denne sammenhengen til Finansdepartementets omtale av forholdet mellom Skattedirektoratet og Skatteklagenemnda og sekretariatet i Prop. 1 S (2019-2020) kap. 1619.

Særlig om statlig overprøving

Etter gjeldende rett skal et statlig organ, når dette er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen av det frie skjønn. Det skal også fremgå av vedtaket hvordan dette hensynet er vektlagt, jf. fvl. § 34 annet ledd tredje og fjerde punktum.

Forvaltningslovutvalget er delt i synet på utformingen av utkast til § 60 tredje ledd om vektleggingen av det kommunale selvstyret ved overprøving av et statlig organ. Størst grad av kommunalt selvstyre foreslås av et mindretall, der det statlige overordnede organet kun skal kunne overprøve lovligheten av et vedtak. Utvalgets flertall mener at klageinstansen bør ha full prøvingskompetanse, men det er ulik oppfatning av hvor langt klageinstansen skal kunne gå i å overprøve det frie forvaltningsskjønnet. Den største fraksjonen foreslår å begrense overprøvingen til tilfeller hvor et vedtak er i strid med nasjonale eller vesentlige regionale hensyn, eller er klart urimelig. Et mindretall av flertallet foreslår å gå tilbake til bestemmelsens ordlyd før 2018 og dermed at kommunalt selvstyre skal legges vekt på. Et annet mindretall vil beholde dagens ordlyd, der hensynet skal tillegges «stor vekt». Den omfattende dissensen i utvalget viser at dette er vanskelige vurderinger med mange kryssende hensyn.

I denne sammenhengen vil Finansdepartementet vise til at spørsmålet nylig ble vurdert i Prop. 64 L (2016-2017) *Endringar i forvaltningslova, tvistelova m.m.*

(*overprøvningskompetanse m.m.*). Som en følge av vurderinger i proposisjonen ble lovteksten endret med virkning fra 1. januar 2018, slik at det kommunale selvstyret nå skal tillegges «stor vekt» ved klageinstansens overprøving av det frie skjønnet. Før lovendringen skulle klageinstansen «legge vekt» på dette hensynet.

Departementet er av den oppfatning at vurderingene som kommer til uttrykk i Prop. 64 L (2016-2017), og som Stortinget har gitt sin tilslutning til, fortsatt bør legges til grunn. Finansdepartementet finner å kunne slutte seg til følgende synspunkt:

«Ein del høyringsinstansar meiner at framlegget kan gå ut over rettstryggleiken til innbyggjarane. Departementet strekar under at siktemålet med endringa er å gje det kommunale sjølvstyret større gjennomslag og samtidig ta vare på rettstryggleiken for partane på ein best mogleg måte. Som nemnt over inneber ikkje framlegget endringar i retten klageinstansen har til å overprøve rettsbruken, sakshandsaminga eller faktum, og om skjønsutøvinga inneber misbruk av myndigheit. Rettane og pliktene innbyggjarane har etter lov og forskrift, vil difor ikkje bli påverka av framlegget. Det er berre når lov eller forskrift gjev kommunen eit handlingsrom i form av val mellom fleire lovlege handlingsalternativ, at endringa betyr noko for overprøvinga i den statlege klageinstansen.»³

Departementet vil peke på at regjeringen (for eksempel i Meld St. 14 (2014-2015) *Om kommunereformen*) har lagt til grunn et prinsipp om juridisk rammestyring som grunnlag for statlig styring av kommunesektoren. Det innebærer at Stortinget fastsetter i lov hvilke oppgaver kommunene skal ivareta, men uten å innta bestemmelser i loven om hvordan oppgavene skal løses. Legalitetsprinsippet gjelder overfor kommunene. Dette innebærer at pålegg om ulike kommunale plikter og oppgaver må fremgå av lov, eller med hjemmel i lov. Legalitetsprinsippet innebærer også at grunnlaget for statlig tilsyn, klagebehandling, innsigelse til kommunale arealplaner mv. må fremgå av nasjonalt regelverk. Finansdepartementet vil peke på at stor grad av statlig overprøving vil svekke prinsippet om juridisk rammestyring. I denne sammenheng vil Finansdepartementet spesielt trekke frem det finansielle ansvarsprinsippet, som sier at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen⁴. Det vil være et brudd på dette prinsippet hvis staten ved overprøving av kommunale vedtak i stor grad bestemmer nødvendig ressursbehov, mens kommunene fortsatt har det finansielle ansvaret.

Departementet finner etter dette å støtte fraksjonen som foreslår å videreføre dagens bestemmelse om at det kommunale selvstyret skal tillegges stor vekt ved prøvingen av det frie skjønn.

³ Prop. 64 L (2016-2017) punkt 6.3.1.

⁴ Se blant annet KMDs veileder «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner» punkt 1.4.

Departementet støtter også flertallets forslag om å oppheve den lite brukte omgjøringsadgangen i § 34 tredje ledd.

Utvalgets flertall mener det bør begrunnes i klagevedtaket hvordan det kommunale hensynet er vektlagt. Finansdepartementet er enig i vurderingen, selv om utvalgsflertallet foreslår en annen prøvingsintensitet enn den Finansdepartementet finner å kunne støtte.

Retting og omgjøring

Forvaltningsloven har ingen bestemmelser om retting. Gjeldende praksis bygger på kun ulovfestet rett og analogi fra tvisteloven. Omgjøringsadgangen er hjemlet i fvl. § 35, men også den suppleres i stor grad av ulovfestet rett. Finansdepartementet støtter utvalgets forslag om å kodifisere denne praksisen, slik at loven speiler gjeldende rett.

Utvalget foreslår enkelte mindre endringer, og det er dissens om enkelte forslag. Finansdepartementet viser til sitt synspunkt redegjort for ovenfor om omfanget av overordnet organs omgjøringsadgang når overordnet instans er et statlig organ.

Utvalgets flertall foreslår videre å oppheve adgangen til å omgjøre til skade for en part i særskilte tilfeller, jf. lovutkastet § 63 annet ledd, med den begrunnelse at bestemmelsen er en sikkerhetsventil som sjelden benyttes. Finansdepartementet er av det syn at en bestemmelse som skal fungere som en sikkerhetsventil, fungerer etter sin hensikt dersom den benyttes sjelden. Samtidig er Finansdepartementet av den oppfatning at adgangen for statlig overprøving bør være begrenset, jf. over. Finansdepartementet støtter derfor forslaget til medlemmene Fagernæs og Innjord. Forslaget innebærer at en statlig klageinstans kun skal ha omgjøringsadgang for vedtak som er truffet av (fylkes-)kommunen når vedtaket er truffet etter delegering fra et statlig organ, gitt at de øvrige vilkårene for omgjøring til skade er oppfylt.

Forvaltningens avtaler, eierrådighet og faktiske handlinger

Utvalget foreslår at kun bestemmelsene om inhabilitet og taushetsplikt i forvaltningsloven skal gjelde når forvaltningsorganer inngår avtaler eller foretar andre privatrettslige disposisjoner. Det foreslås at praksis knyttet til en del av grenseoppgangene mellom offentlig myndighet og privat autonomi videreføres.

Departementet støtter prinsippene om at ordinære saksbehandlingsbestemmelser ikke bør gjelde når forvaltningen utøver sin private autonomi. Dersom det er ønskelig at andre saksbehandlingsbestemmelser enn inhabilitet og taushetsplikt skal gjelde på enkelte forvaltningsområder, er det egnet for regulering i særlovgivningen.

Utvalget har vurdert nærmere en parts klageadgang på en avtale inngått mellom forvaltningen og deres avtalepart, slik det er beskrevet i punkt 27.3.7. Finansdepartementet oppfatter forslaget som en innstramning av dagens rettstilstand,

der brukere av en tjeneste kan påklage saksbehandlingen i en avtale inngått mellom forvaltningen og avtaleparten. Finansdepartementet støtter utvalgets forslag under henvisning til at klageretten bør omhandle forvaltningsorganets tjenestetilbud som sådan, ikke den privatrettslige avtalen som ligger til grunn for forvaltningsorganets tjenestetilbud. Klageinstituttet for enkeltvedtak er ikke utformet med en slik situasjon for øyet, og en eventuell regulering i særlovgivningen for slike tilfeller synes mer hensiktsmessig. Når det gjelder andre tenkelige klagere, som for eksempel konkurrerende tjenestetilbydere, viser Finansdepartementet til at siden forvaltningsloven kom i 1967, har det skjedd en stor utvikling mot transparens og av kriterier for valget, særlig gjennom EØS-avtalens krav til offentlige anskaffelser. En parallell klageadgang etter forvaltningsloven synes det lite behov for å beholde.

Høring av forskrift

Utvalget foreslår i utkast til § 87 en bestemmelse om at et forvaltningsorgan bør kunngjøre elektronisk når det «begynner et arbeid med å forberede en ny forskrift eller endringsforskrift av vesentlig betydning». Hensynene bak en slik lovfestet oppfordring er en mer gjennomsliktig forvaltning og bedre mulighet til kontradiksjon. Dette er viktige forvaltningsrettslige prinsipper.

I forlengelsen av forslaget om kunngjøring drøfter utvalget nærmere hva som skal sendes på høring, og viser til at gjeldende forvaltningslov ikke har bestemmelser om hvor fylldig grunnlaget for høringen skal være. Det er derfor opp til forvaltningsorganet om det vil nøye seg med å angi temaet for en mulig forskrift, eller utarbeide et forslag til forskrift. Utvalget drøfter ulike hensyn knyttet til når og på hvilken måte høringsinstanser kan involveres, men foreslår, så vidt departementet kan se, ingen endring i gjeldende regler.

For statlige organer ivaretas krav om tidliginvolvering og høring i stor grad av kravene i utredningsinstruksen, som forutsetter en full utredning som grunnlag for ordinære forskriftshøringer, der instruksen seks hovedspørsmål besvares. En høring som kun består av tematisk angivelse av forskriftsbehov, eventuelt kun i form av et høringsmøte, vil normalt være i strid med dette kravet.

Forvaltningsloven gjelder også for andre offentlige organer enn de statlige. Finansdepartementet antar at slike organer (det vil i stor grad si kommunale organer) må vurdere hensiktsmessigheten av hvordan behovet for tidliginvolvering bør ivaretas uten at det legges opp til en spesifikk kunngjøringsordning i forvaltningsloven, som vil kunne føre til unødige merarbeid for forvaltningsorganet. Finansdepartementet vil tilrå at det klargjøres, eventuelt i merknadene til § 88 annet ledd, et krav til at høringen bør skje ved et utviklet forskriftsutkast med begrunnelser og klare tilrådinger fra det aktuelle forvaltningsorganet.

Utvalget bemerker i punkt 31.5.6 at forvaltningsloven ikke stiller krav om begrunnelse eller motiver for et forskriftsvedtak, slik tilfellet er for henholdsvis enkeltvedtak og lover. Utvalget drøfter hensyn for og imot utarbeidelse av forarbeider for forskrifter, men konkluderer med at et lovfestet krav om begrunnelser eller bestemte forarbeider vil medføre en administrativ merbelastning som ikke står i forhold til gevinsten.

Finansdepartementet er enig i utvalgets vurdering på dette punktet. Departementet vil tilføye at et godt utarbeidet grunnlag for høring, der forskriftsutkast og tilrådinger inngår, reduserer behovet for ytterligere begrunnelser og forarbeider. Samtidig kan det, ved viktige og større forskriftsarbeid og der endelig forskrift er endret eller justert sammenlignet med høringsutkastet, være nyttig for både borgere og forvaltningen selv dersom det utarbeides forarbeider eller veiledninger om hvordan forskriften bør forstås og praktiseres.

I punkt 31.5.3.2 omtaler utvalget høringsplikten for forskrifter og unntak fra hovedregelen om høring, jf. utkastet § 88:

«*Utvalget* ser behov for å videreføre visse unntaksregler, men foreslår å stramme inn de gjeldende unntaksreglene for å unngå at de blir påberopt i utrengsmål. For eksempel bør et forvaltningsorgan ikke unnlate høring med den begrunnelse at forskriften bare er en [...] oppfølging av budsjettvedtak [...].»

Departementet vil understreke betydningen av gode høringsprosesser for å fremme virkninger av tiltak. Dette gjelder ikke minst for å få frem virkninger av budsjetttiltak. Departementet ønsker derfor å knytte særskilte kommentarer til høring av *budsjettsaker* der også forskriftsendringer inngår, og som blir lagt frem for og vedtatt av Stortinget. Forvaltningsloven § 37 annet ledd oppstiller tre unntak for plikten til å sende utkast til forskrifter på høring. Høring kan unnlates når det ikke vil være praktisk gjennomførlig, kan vanskeliggjøre gjennomføringen av forskriften eller svekke dens effektivitet eller må anses åpenbart unødig. Utvalget foreslår å videreføre ordlyden i unntakene, men i praksis stramme inn, jf. utkastet § 88.

Forskriftsendringer som inngår i budsjettforslag, sendes i dag i noen tilfeller ikke på forutgående høring. Det kan være begrunnet i et behov for en fortrolig budsjettprosess og liten tid til offentlige høringer. Departementet mener det er vesentlig at bestemmelsene om unntak fra høring i § 37 skal kunne omfatte budsjettsaker. Departementet mener at høringsplikten for utkast til forskrifter som har nær tilknytning til budsjettprosessen bør kunne vurderes konkret for den enkelte sak. Departementet vil peke på at utvalget begrunner høringsbestemmelsene slik (utredningen side 497):

«Høringsreglene er derfor et middel til å fremme opplysning av saken, demokratisk innflytelse på beslutningsprosessen og samordning av offentlige

tiltak. I tillegg kan en høring forberede berørte på hva som kan komme til å bli vedtatt og gi dem tid til eventuelt å innrette seg på dette.»

Det bør alltid vurderes hva en høring kan tilføre av opplysning om saken og behovet for demokratisk legitimitet. Relevante momenter vil være hvor stor betydning tiltaket har for berørte personer eller grupper, om disse har hatt anledning til å uttale seg tidligere og hvorvidt endringen er til gunst eller ugunst. Videre er det relevant hvor godt saken er og kan bli utredet, uavhengig av en høring, og hvor tungt de hensynene som i dag begrunner at budsjettsaker ikke sendes på høring, gjør seg gjeldende. Dette kan i noen tilfeller kunne vurderes etter unntaket i bokstav c «åpenbart unødvendig». Ofte vil en høring ikke bidra til ytterligere opplysning av saken, og gjennom stortingsbehandlingen er forskriften/forskriftsendringen gitt den nødvendige demokratiske behandling og legitimitet. Det vil gjelde en rekke saker, for eksempel satsendringer, der endringene og deres virkninger er oversiktlige. For en del saker vil særlig bokstav b, «vanskeliggjøre gjennomføringen av forskriften eller svekke dens effektivitet», være et aktuelt unntak. En høring kan svekke budsjettsakens virkning der det åpner opp for uønskede tilpasninger. I tillegg kan en høring av enkeltsaker gi et misvisende bilde av formålet med tiltaket, da mange budsjettsaker må ses i sammenheng og i kontekst av et samlet budsjettforslag. En høring i etterkant av budsjettbehandlingen i Stortinget vil, etter Finansdepartementets syn, ofte være lite hensiktsmessig. Det kan vurderes om disse momentene bør understrekes som en del av forarbeidene eller i merknadene til ny forvaltningslov. Alternativt bør det, etter Finansdepartementets syn, vurderes om det er behov for en egen hjemmel for å kunne unnta forskriftsendringer fra høring, etter en konkret vurdering, når endringen i realiteten avgjøres ved budsjettbehandling i Stortinget.

Generelle kommentarer

Departementet viser til utkastet § 6 om definisjoner, som inneholder færre definisjoner enn gjeldende forvaltningslov. Definisjonen av «dokument» er eksempelvis tatt ut, noe Finansdepartementet stiller spørsmål ved om er heldig. Videre kan enkelte andre begrep med fordel defineres, eksempelvis saksbegrepet og begrepet helautomatisert saksbehandling. Mangelen på definisjoner av sentrale begreper gjør lovutkastet mindre tilgjengelig og klart.

Departementet vil også vise til merknad til utkastet § 54, der det står at «[f]orvaltningsorganer er statlige når utgiftene til dem dekkes over statsbudsjettet» (utredningen side 609). Finansdepartementet fraråder at denne beskrivelsen videreføres i lovproposisjonen så lenge ikke begrepet «forvaltningsorgan» er definert. Beskrivelsen kan bli lest som en definisjon, noe som ikke er hensiktsmessig ettersom staten finansierer aktiviteter hos mange subjekter uten at det gjør dem til statlige forvaltningsorgan.

Utvalget har foreslått en tilsvarende inndeling som i gjeldende forvaltningslov, der kapitlene er inndelt tematisk og nummereringen av paragrafene skjer fortløpende. Etter Finansdepartementets oppfatning vil det gi en betydelig mer oversiktlig lov om kapittelinnndelingen gjenspeiles i paragraferingen ved kapittelvis nummerering, som eksempelvis i skatteforvaltningsloven. Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets veileder «Lovteknikk og lovforberedelse» side 62:

«Kapittelvis nummerering vil etter dette bare overveies for store lover som dessuten har en markert kapittelinnndeling. Dette gjelder særlig hvis de enkelte brukerne av en lov i praksis bare gjelder særlig hvis de enkelte brukerne av en lov i praksis bare vil forholde seg til ett eller noen få av kapitlene i loven. I slike tilfeller vil kapittelvis nummerering gjøre det lettere for brukerne å orientere seg i loven. Da vil fordelene ved kapittelvis nummerering kunne oppveie de hensynene som taler imot.»

Departementet mener de aktuelle hensynene *for* kapittelinnndeling gjør seg gjeldende for forvaltningsloven. Det er en stor lov hvor hvert kapittel dekker et avgrenset fase i behandlingsforløpet av en sak. Kapittelvis inndeling kan bidra til å gjøre loven lettere tilgjengelig for brukeren ved at hovedtemaet for hvert kapittel tydeliggjøres. I tillegg blir loven mer fleksibel ved behov for nye bestemmelser, og forskrift kan gis korresponderende struktur.

Finansdepartementet mener at henvisningen til forskriftshjemler og til regulering i særlovgivningen fremstår noe inkonsekvent. Finansdepartementet viser her til for eksempel utkastet § 64, som angir forvaltningsorganets omgjøringskompetanse, «hvis ikke annet følger av lov eller forskrift». Samtidig er utkastet § 72, om uavhengige organer i statsforvaltningen, taus på dette punktet, selv om det fremgår av utredningen at det er lagt opp til en tilsvarende tankegang for regulering i særlovgivningen som for § 64. Det er Finansdepartementets syn at adgangen til å regulere særskilte spørsmål i særlovgivningen kun bør fremgå av utkastet § 2 annet ledd, som angir generelt at loven gjelder når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, og ikke av den enkelte bestemmelse i forvaltningsloven. Omtale av en del typiske situasjoner hvor det kan være særlig aktuelt med regulering i særlovgivningen, kan være hensiktsmessig i forarbeidene, som veiledning for både parter og forvaltningen selv.

Med hilsen

Hans Henrik Scheel e.f.
finansråd

Omar G. Dajani
ekspedisjonssjef

Vedlegg: Oversikt over omtalte bestemmelser

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Vedlegg: Oversikt over omtalte bestemmelser

Bestemmelse	Finansdepartementets merknad
§ 1. <i>Lovens formål</i>	Forslaget støttes. Det støttes at ressurs hensyn inngår som en del av effektivitetsplikten. Det bør vurderes å inkludere eksempler i forarbeider om hva som er/ikke er forsvarlig saksbehandling.
§ 2. <i>Lovens virkeområde, annet ledd</i>	Adgangen til å regulere særskilte spørsmål i særlovgivning bør fremgå av en generell hjemmel, fremfor i den enkelte bestemmelse.
§ 4. <i>Unntak for visse saker, annet ledd</i>	Forslaget om at kun bestemmelsene om inhabilitet og taushetsplikt skal gjelde når forvaltningen foretar privatrettslige disposisjoner, støttes.
§ 6. <i>Definisjoner</i>	Kan vurderes utvidet, bl. a. med definisjoner relatert til digital saksbehandling og automatiske beslutninger, samt begrepet «dokument»-
§ 8. <i>Forvaltningspråk,</i> § 9. <i>Tolking og oversetting</i>	En eventuell plikt til behandle innkommende saker på engelsk bør fremgå av lovteksten. Det bør angis i forarbeidene hva som menes med forvaltningspråk og ev. dokumenter som kan unntas oversettelse.
§ 11. <i>Helautomatisert saksbehandling</i>	Mindretallets forslag støttes. Det er ønskelig at ny forvaltningslov legger bedre til rette for automatisert saksbehandling.
§ 12. <i>Automatiserte saksbehandlingssystemer</i>	Departementet er usikker på om forslaget ivaretar nødvendige rettssikkerhetshensyn i en automatisk saksbehandling.
§ 13. <i>Kontakt fra den enkelte og digital kommunikasjon</i>	Forslaget er preget av tradisjonell saksbehandling og -forløp. Det er ønskelig at ny forvaltningslov legger bedre til rette for digital saksbehandling.
§ 14. <i>Veiledningsplikt, tredje ledd</i>	Det bør tydeliggjøres at «omfanget av veiledningen» også kan avhenge av forhold ved selve saken (eks. gebyrplikt).
§ 15. <i>Hvordan veiledning skal gis, annet ledd annet punktum</i>	Det bør presiseres i forarbeidene at retten til personlig oppmøte avgjøres av forvaltningsorganet selv, dersom bestemmelsen beholdes uendret.
§ 17. <i>Saksbehandlingstid</i>	Annet ledd om bekreftelse på mottatt henvendelse/foreløpig svar bør i større grad tilpasses digital saksbehandling og kommunikasjon mellom forvaltning og part.
§ 28. <i>Forhold som leder til inhabilitet uten videre</i>	Departementet mener forslaget går for langt i automatisk inhabilitet for slektsforhold, og at den ikke angir vertikale slektsledd.

<p>§ 36. <i>Deling av opplysninger undergitt taushetsplikt</i></p>	<p>Det er ønskelig at ny forvaltningslov legger bedre til rette trygg digital deling av opplysninger. Det virker lite treffende at forslaget omtaler «personer i forvaltningsorgan».</p> <p>Det bør tilrettelegges for betryggende deling mellom forvaltningsorgan også av opplysninger som ikke er taushetsbelagt.</p>
<p>§ 44. <i>Utredningsplikt og medvirkning fra parten, første ledd</i></p>	<p>Departementet bemerker at noen enkeltvedtak kan ha større påvirkning enn en del forskrifter, og understreker viktigheten av plikten til å utrede alternative løsninger, også for enkeltvedtak.</p>
<p>§ 45. <i>Partens rett til innsyn i saken</i></p>	<p>Dagens løsning er å foretrekke, der bestemmelser som angår parten er samlet i forvaltningsloven, og holdes adskilt fra offentlighetens rett til innsyn i offentliglova.</p>
<p>§ 54. <i>Klageinstans</i></p>	<p>Beskrivelsen av statlig forvaltningsorgan i merknad til utkastet § 54 foreslås fjernet.</p>
<p>§ 60. <i>Klageinstansens behandling av klagesaken, tredje ledd</i></p>	<p>Departementet støtter mindretallet bestående av medlemmet Halvorsen, som «legger stor vekt» på hensynet til det kommunale selvstyret.</p>
<p>§ 63. <i>Omgjøring i overordnet forvaltningsorgan, annet ledd</i></p>	<p>Departementet støtter mindretallet bestående av medlemmene Fagernæs og Innjord, om statlig klageinstans' omgjøringsadgang for (fylkes-)kommunal underinstans' vedtak om omgjøring til skade for en part.</p>
<p>Kapittel 10 Nemnder og uavhengige forvaltningsorganer</p>	<p>Det vises til departementets særskilte merknader om sekretariatsfunksjonen tilknytning til forvaltningsorgan.</p>
<p>§ 87. <i>Oppstart av arbeid med forskrifter</i></p>	<p>For statlige organer ivaretas hensynet til tidlig kunngjøring av utredningsinstruksen, særlig krav til tidliginvolvering.</p> <p>Det antas at ikke-statlige organer kan vurdere behovet for tidliginvolvering, uten en lovpålagt kunngjøringsordning som kan skape unødig merarbeid.</p>
<p>§ 88. <i>Høring, tredje ledd</i></p>	<p>Unntakene for høringsplikt gjelder for høring av forskriftsendringer som inngår i budsjettforslag, og spørsmålet er om hensynene bak unntaket gjør seg gjeldende i det konkrete tilfellet.</p>
	<p>Det foreslås en kapittelvis nummerering av paragrafene, fremfor løpende.</p>