

Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep.  
0030 OSLO

Deres ref.:  
19/2580 EO TRR/bj

Vår ref.:  
2019/1041-10/FD V 3/ANFR

Dato:  
27.11.2019

## Svar på høring – NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov

Vi viser til brev 3. juni 2019 om høring av Forvaltningslovutvalgets utredning NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov.

Forsvarsdepartementet har forelagt høringen for underliggende etater og har mottatt høringsinnspill fra Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell (FMA) og Forsvaret v/Forsvarsstaben.

Innledningsvis gir vi noen generelle merknader til utredningen og lovutkastet. Deretter gir vi særskilte merknader til utvalgte kapitler i lovutredningen. Merknader til forslag til lovbestemmelser gis under de relevante kapitlene.

### 1. Generelle merknader

Gjeldende forvaltningslov fungerer fremdeles etter sin hensikt og departementet registrerer at lovforslaget i NOU 2019:5 Ny forvaltningslov i all hovedsak innebærer en videreføring av gjeldende rett. For å ivareta borgernes rettigheter, og tillitten til forvaltningen, er Forsvarsdepartementet likevel enig i at det er behov for enkelte endringer i lys av den generelle samfunnsutviklingen og økt digitalisering.

Videre er det vår vurdering at NOU 2019:5 Ny forvaltningslov gir en god oversikt over gjeldende rett, og at utvalgets vurderinger fremstår som grundige og veloverveide. Forvaltningsloven praktiseres av mange personer uten juridisk bakgrunn og kjennskap til forvaltningsretten for øvrig. Det er derfor særlig viktig at loven er lett tilgjengelig for alle brukergrupper. Loven skal sikre rettssikkerhet, tillitt og klare rammer for forvaltningen, samtidig som den legger til rette for god og effektiv saksbehandling. Det er vårt syn at disse hensynene er ivaretatt i utvalgets utredning.

Det er også positivt at forslaget til lovtekst er utarbeidet med et klart og modernisert språk i tråd med normer for klart lovspråk og gjeldende krav til lovteknikk.

## **2. Særlige merknader til utvalgets vurderinger**

### **2.1. Kapittel 11 Forvaltningslovens innhold – generelle overveielser**

Vi viser til utvalgets utredning i kapittel 11.7 av om det bør lovfestes prinsipper for saksbehandlingen. Departementet støtter utvalgets vurderinger og forslag til å lovfeste kravet til saklighet og samarbeid mellom forvaltningsorganer tilknytning til forvaltningslovens formålsbestemmelse i § 1 andre ledd. Forsvaret har i sin høringsuttalelse pekt på at lovfesting av prinsipper kan være utfordrende og det krever at prinsippene gis et konkret innhold.

### **2.2. Kapittel 12 Lovens virkeområde**

Det vises til utvalgets forslag til lovens virkeområde i § 1 og nærmere drøftelser i utredningens kapittel 12. Departementet registrerer at lovens virkeområde etter gjeldende rett videreføres og støtter at loven får en klarere språklig avgrensning.

Etatene Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell utøver i stor grad eierrådighet eller opptrer på privatrettslig grunnlag, enten som eiendomsforvaltere eller ved anskaffelse av materiell til Forsvaret. Etatene støtter at forholdet mellom forvaltningsloven og forvaltningens utøving av privatautonomi kommer klar og tydelig frem av lovutkastet § 4 andre ledd.

Til lovutkastet § 7 om lovens anvendelse i saker om tilsetting mv. har Forsvaret vist til at det også bør vurderes om bestemmelsen bør inkludere saker om tildeling av goder mellom flere parter, eksempelvis ved tildeling av stipend. Forsvaret viser til at krav om begrunnelse og full klagerett i slike saker er uhensiktsmessig, da fordeling av goder mellom flere baserer seg på en faglig vurdering av hva den enkelte har av faglige og personlige kvalifikasjoner sett opp mot den øvrige søkergruppen. Dette er de samme hensynene som gjør seg gjeldende i tilsettingssaker. Forsvaret viser til at klageretten i slike tilfeller kun bør begrenses til å klage på selve saksbehandlingen.

### **2.3. Kapittel 13 Alminnelige spørsmål om saksbehandlingen**

Departementet viser til utvalgets vurderinger under kapittel 13.3 om maskinell saksbehandling og er enig i at fullautomatisk saksbehandling basert på forvaltningsskjønn forutsetter at det er forsvarlig å standardisere skjønnsutøvingen.

Det vises til punkt 13.5.5.1 og 2 om lovfesting av henholdsvis norsk som forvaltningsspråk og krav til klarspråk i lovforslaget § 8. Departementet er enig i at det er gode grunner til å lovfeste krav til norsk som forvaltningsspråk og krav til klarspråk og støtter dermed forslagene. Det er avgjørende for tillitten til forvaltningen at vedtak, informasjon, veiledning og korrespondanse er utarbeidet på et klart og presist norsk språk.

Departementet støtter også utvalgets klargjøring av partsbegrepet i punkt 13.6.4.2 og er enig i at den høye terskelen for innvilgelse av partsstilling for den som faktisk eller indirekte berøres av et vedtak. Departementet er videre enig i at den foreslåtte definisjonen av «part» i § 6 tredje

ledd bokstav a til c er mer klargjørende enn gjeldende definisjon (forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e). Vi bemerker likevel at innholdet av begrepet «annen individuell avgjørelse» i bokstav a bør tydeliggjøres, da det ikke er klart hvilke typer avgjørelser alternativet er ment å omfatte.

Forsvarsmateriell har i sin høringsuttalelse vist til at uttrykket «individuell avgjørelse» ikke er benyttet i bokstavene b og c. Dersom bokstav b og c leses uavhengig av bokstav a, vil alternativet «annen individuell avgjørelse» falle bort dersom «en slik avgjørelse» kun ses i sammenheng med enkeltvedtak etter § 6 første ledd. Til tross for at det i spesialmerknadene til bestemmelsen er pekt på at § 6 tredje ledd bokstav b og c også vil omfatte «annen individuell avgjørelse», viser etaten til at det bør vurderes om det er behov for å klargjøre dette direkte i ordlyden.

Departementet bemerker også at forslaget i § 6 tredje ledd bokstav c, om at som «part» regnes også den som et enkeltvedtak kan «innebære vesentlige ulemper og skadevirkninger for», kan skape vanskelige grensedragninger. Bestemmelsen forutsetter at det gis god veiledning i lovens forarbeider om hva som regnes som «vesentlige» ulemper og skadevirkninger. Departementet støtter for øvrig også utvalgets drøftelser og konklusjoner under punkt 13.6.4.3 om at organisasjoner ikke skal innvilges generell partsstilling. Innvilgelse av partsstilling til organisasjoner ville ha medført vanskelige grensedragninger.

Lovutkastet § 19 viderefører retten enhver har til å la seg bistå av myndig fullmektig som ikke er «uskikket» under saksbehandlingen. Forsvaret bemerker i denne forbindelse at det bør komme tydeligere frem hvordan en fullmektig sin skikkethet skal vurderes. Spesialmerknadene til bestemmelsen gir ikke her tilstrekkelig veiledning og det bør fremgå hvordan organet skal behandle slike saker, herunder om organet eksempelvis kan treffe en prosessledende beslutning hvor organet ikke må forholde seg til fullmektigen.

Til utvalgets lovutkast §§ 20-22 viser Forsvarsbygg i sin høringsuttalelse til at «det er noe uavklart om [bestemmelsene] også omfatter innhenting av opplysninger og kontroll som er hjemlet i kontrakt, men som har sin opprinnelse i forskriftskrav rettet mot statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer. Eksempelvis gir forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter §§ 6 og 7 pålegg om å kontraktsfeste informasjonsinnhenting, sanksjon og kontroll av lønns- og arbeidsvilkår». Forsvarsbygg sin vurdering, basert på hvordan anskaffelsesregelverket omtales i andre deler av utredningen, er at reglene sannsynligvis ikke kommer til anvendelse, men mener at dette ikke er tilstrekkelig klart og eventuelt bør presiseres i forarbeidene til loven. Etaten viser til at anvendelsen av reglene vil ha betydning for rapporteringsplikt, befaringsvarsel, klage m.m. og understreker at det ikke er ønskelig å måtte forhåndsvarsle kontroll om lønns- og arbeidsvilkår eller gi leverandører mulighet til å trenere innhenting av opplysninger ved hjelp av mulig klageadgang.

#### **2.4. Kapittel 15 Delegering**

Vi viser til utvalgets vurderinger og konklusjoner i utredningen kapittel 15. Departementet støtter forslaget om å lovfeste reglene om delegering i forslag til § 24. Departementet støtter også forslaget i § 25 om å lovfeste krav til beslutningen om delegering. Departementet støtter

mindretallets forslag om å innta et krav i § 25 andre ledd andre punktum om at ekstern delegering fra organer i statsforvaltningen skal kunngjøres i Norsk Lovtidend dersom de ikke er begrenset til bestemte saker som allerede er under behandling. Det er positivt at sentrale delegeringsvedtak samles på ett sted og bidrar til en enklere oversikt.

## **2.5. Kapittel 16 Inhabilitet**

Habilitetsreglene er en viktig del av forvaltningsloven og er et regelsett med skjønnsmessige vurderinger som kan gjøre det vanskelig å avgjøre om noens habilitet.

Departementet støtter forslaget om å opprettholde skillet mellom automatiske og relative inhabilitetsgrunner. Videre fremstår de språklige endringene og den nye foreslåtte strukturen, hvor habilitet reguleres over flere bestemmelser (§§ 27-29), som pedagogisk og oversiktlig. Vi er videre positive til at begrepet «ugildhet» er byttet ut med «inhabil» i forslag til ny lov, da «ugildhet» er et fremmedgjørende begrep for mange brukere av loven.

Departementet støtter også utvalgets forslag om å utvide kretsen av forbindelser og forhold som automatisk vil lede til inhabilitet (forslaget § 28). Dette gjelder særlig at samboerskap sidestilles med ekteskap og at slektskapskretsen utvides til å gjelde t.o.m. fetter/kusine. Dette vil bidra til å forenkle praktiseringen av habilitetsbestemmelsene, da enkelte forhold ikke lenger skal vurderes etter en skjønnsmessig vurdering. Forsvarsbygg støtter også utvidelsen av kretsen av personer som vil anses som automatisk inhabile og viser til at det er en «hensiktsmessig presisering slik at man ikke behøver å vurdere situasjonen opp mot andre særegne forhold som er «egnet til å svekke tilliten»». Staten har et stort avtalevolum og viser til at bestemmelsen vil sikre en mer objektiv anvendbar bestemmelse. Forsvarsbygg viser også til at den foreslått utvidelsen også vil bidra til å «klargjøre inhabilitetsforhold i mindre lokalsamfunn der den enkeltes påvirkningskraft, både i direkte og indirekte form, er stor». Staten. Forsvaret har på sin side vist til at utvidelsen av habilitetsgrunnene i § 28 kan gjøre saksbehandling i enkelte saker utfordrende som følge av en utvidet krets av automatisk inhabile.

Departementet støtter også forslaget om å innføre en karanteneperiode på ett år for visse typer representasjonsforhold (forslaget § 28 tredje ledd).

Departementet er også enig i at den som har «vesentleg økonomisk interesse» i en sak eller hvor parten er en «nær venn» eller uvenn, bør lede til inhabilitet, jf. forslaget § 28 første ledd og andre ledd bokstav g). Det er imidlertid vårt syn at § 28 om automatisk inhabilitet utelukkende bør regulere de klare tilfellene som enkelt lar seg avgrense uten skjønnsmessige vurderinger (eksempelvis slektskapsforhold og formelle tilknytninger). Slik bestemmelsen nå er utformet er skillet mellom automatiske og skjønnsmessige inhabilitetsgrunner uklart, da enkelte av habilitetsgrunnene i § 28 har skjønnspregede uttrykk som det er vanskelig å klart avgrense. Det vil måtte bero på en skjønnsmessig vurdering om en person har «vesentleg» økonomiske interesser i en sak eller når part i saken er hans eller hennes «nære venn» eller noen vedkommende har «sterk uvilje mot». Dette er dermed forhold som lovteknisk vil passe bedre under vurderingen av habilitet etter en konkret helhetsvurdering i lovutkastet § 29.

Departementet støtter også forslaget i § 29 som regulerer vurderingen av inhabilitet etter en konkret helhetsvurdering og registrerer at forslaget i all hovedsak er en videreføring av gjeldende rett. Innholdet av vilkåret «særegne forhold» er allerede godt innarbeidet og er beskrivende for vurderingen. Videre er det positivt at § 29 andre ledd presiserer hva som ligger i uttrykket «særlig fordel eller ulempe». På s. 240 i NOUen har utvalget gitt uttrykk for at hjelpekriteriene «særlig fordel, tap eller ulempe» som benyttes i gjeldende lov § 6 andre ledd er «treffende for hva som ofte vil stå sentralt i vurderingen». Utvalget har imidlertid ikke redegjort nærmere for hvorfor ordet «tap» er fjernet i lovutkastet. På denne bakgrunn er det uklart om det har vært meningen at ordet «tap» ikke lenger skal være et hjelpekriterium, eller om uttrykket har falt ut ved en inkurie.

## **2.6. Kapittel 17 Alminnelig informasjons- og veiledningsplikt**

Forsvarsmateriell har i sin høringsuttalelse pekt på at utredningen ikke sier noe om forholdet mellom veiledningsplikten i §§ 14 og 15 og kravet til skriftlighet i § 10. Bestemmelsene kan forstås slik at kravet til skriftlighet også vil gjelde hvor det gis muntlig veiledning i en konkret sak, slik at veiledningen må noteres ned i samsvar med § 10 tredje ledd dersom den har betydning for saksbehandlingen eller bør bevares for ettertid. Sammenholdt med § 14 andre og tredje ledd og § 15, kan § 10 leses som at saksbehandlere i veiledningssaker må vurdere konkret behovet for skriftlige nedtegninger. Forsvarsmateriell peker på at hensynet til klarhet og forutberegnelighet taler for at det bør vurderes om dette skal presiseres nærmere i ordlyden eller i lovens forarbeider.

Forsvaret har pekt på at retten en part har etter § 15 andre ledd til muntlig samtale med en person, vil kunne medføre en mindre effektiv saksbehandling, særlig hos etater som sliter med høye restanser og lang saksbehandlingstid. Staten peker også på at åpningen for personlige møter kan få konsekvenser der det er nødvendig å skjerme offentlig ansatte. Videre viser Forsvaret til at plikten til objektiv veiledning i § 15 tredje ledd fremstår som overflødig, da det etter etatens syn allerede er klart at et forvaltningsorgan må veilede objektivt.

Når det gjelder kravet til skriftlig nedtegning i lovutkastet § 10 har Forsvaret pekt på at skriftlighet spiller en viktig funksjon for å sikre notoritet. Unntakene fra hovedregelen om skriftlighet i andre ledd bør være klart angitte og det bør derfor presiseres hva som ligger i «haster» eller «særlige forhold».

## **2.7. Kapittel 18 Digital saksbehandling og kommunikasjon**

Forsvarsdepartementet mener det er viktig at ny forvaltningslov tilpasses elektronisk saksbehandling og digitalisering. Det er departementets syn at utvalgets forslag til bestemmelser om helautomatisert saksbehandling i §§ 11 og 12 bidrar til slik tilpasning. Til flertallets forslag til § 11 bemerker vi at det kan være uklart hva som ligger i «lite inngripende» avgjørelser og at nærmere veiledning bør gis i forarbeidene, dersom flertallets forslag blir valgt. Av hensyn til forutberegnelighet støtter departementet forslag til § 12 hvor det lovfestes en plikt for organet til å dokumentere det rettslige innholdet i de automatiserte løsningene.

Det vises til utvalgets vurderinger i punkt 18.3.4.2 om retten til digital kommunikasjon med forvaltningen og forslag til § 13. Departementet støtter utvalgets konklusjon om at det ikke skal lovfestes en rett for befolkningen til å kommunisere digitalt, da dette forutsetter at organet har ressurser og tilfredsstillende løsninger tilgjengelig. Departementet støtter at dette begrenses til en plikt for organet til å være tilgjengelig og tilrettelegge for kontakt. I forslaget til lovtekst § 13 første ledd antar vi at ordet «en» har falt ut ved en inkurie og at riktig lovtekst er at «(...) den enkelte kan ta kontakt på [en] sikker og effektiv måte».

## **2.8. Kapittel 19 Taushetsplikt og informasjonsutveksling**

Vi viser til utredningens kapittel 19 om taushetsplikt og informasjonsutveksling og utvalgets forslag til lov kapittel 10 om taushetsplikt (§§ 31-39).

Departementet støtter utvalgets forslag om å regulere taushetsplikten over flere bestemmelser. Dette gjør det enklere å skille de ulike grunnlagene for taushetsplikt og gjør regelverket mer forståelig og enklere å praktisere.

Departementet støtter også utvalgets forslag om å videreføre gjeldende rett slik at opplysninger om «noens personlige forhold» i forslag til § 33 første ledd er omfattet av taushetsplikten. Uttrykket «noen personlige forhold» er dekkende for vurderingen og er et begrep som er godt innarbeidet i praksis. Vi mener også at den ytterligere presiseringen i forslag til § 33 andre ledd om hva som ligger i begrepet gir god veiledning og bidrar til klargjøring.

Gjeldende i forvaltningslov § 13 andre ledd slår fast at som «personlige forhold» regnes ikke «fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted» med mindre «slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige». I forslag til § 33 tredje ledd første punktum er det foreslått at den delen av bestemmelsen som tar forbehold om at slike opplysninger er å regne som taushetsbelagte dersom opplysningene «røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige», ikke videreføres. På side 286 begrunner utvalget denne endringen med at «[h]vis man uansett må vurdere konkret om opplysningen gjelder et personlig forhold eller ikke, er det lite vunnet med en særregulering» og at eventuelle unntak fra dette utgangspunktet må i stedet fastsettes i særlovgivningen.

Forsvarsdepartementet støtter ikke utvalgets forslag om å fjerne denne delen av bestemmelsen og mener at gjeldende rett bør videreføres. Det er departementets vurdering at avgrensningen i gjeldende lov § 13 andre ledd har en viktig pedagogisk funksjon. Slik forslag til ny bestemmelse er utformet fremgår det ikke klart at det likevel må tas en vurdering av om opplysninger om bosted o.l. kan være «personlige forhold» etter første ledd. En manglende presisering kan føre til at forvaltningsorganet gir ut opplysninger i den tro at de ikke er taushetsbelagte. Klare regler på dette området er viktig, særlig når brudd på reglene om taushetsplikt kan medføre straffansvar, jf. straffeloven § 209.

Forsvarsbygg har i sin høringsuttalelse pekt på at etaten er utleier av boliger til forsvarsansatte og vil sitte på kunnskap om leietakers bosted. Etaten viser til at det kan «gi uheldige

konsekvenser dersom leietakers bosted bekrefter Forsvarets tilstedeværelse også når arbeidsstedet/anlegget isolert sett er gradert». Forsvarsbygg viser til at «dokumenter kan unntas som følge av eksempelvis forsvarsinteresser eller med hjemmel i sikkerhetsloven, men i det skisserte tilfellet vil taushetsplikten kunne oppfattes som utledet og avstanden for stor til å falle innunder dette unntaks- og formålsområde». Etaten peker på at «[d]ersom lovbestemmelsen kun anvendes uten å skjele til andre særbestemmelser og særlovers nedslagskraft, vil Forsvarsbyggs leietakere risikere å få både bosted og implisitt geografiske arbeidssted offentliggjort ved en innsynsbegjæring».

Forsvarssektoren er en stor offentlig innkjøper. I den for bindelse mottar og behandler sektoren informasjon som vil være å anse som forretningshemmeligheter underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Departementet støtter utvalgets forslag i kapittel 19.10.2 om å videreføre gjeldende rett slik at opplysninger om «drifts- eller forretningshemmeligheter» er underlagt taushetsplikt. Departementet er enig i at uttrykket «tekniske innretninger og fremgangsmåter» i gjeldende § 13 kan sløyfes, da den anses som overflødig. Departementet støtter også utvalgets forslag om å presisere rammene ytterligere og mener forslaget til lovtekst i § 34 andre og tredje ledd gir god og dekkende veiledning for hva som omfattes av «drifts- eller forretningshemmeligheter».

Forsvarsmateriell (FMA) påpeker likevel i sin høringsuttalelse at det kan være ulik forståelse av hva som oppfattes som drifts- og forretningshemmeligheter. Etaten viser til at det for eksempel i internasjonale forhold gjerne vil kunne være ulik tradisjon, kultur og lovgivning om vern av opplysninger og at det må være adgang til å kunne vektlegge slike forhold når det skal avgjøres om en opplysning er å anse som en «drifts- eller forretningshemmelighet» eller ikke. FMA påpeker at det samme bør gjelde for tvister i kontrakts- og avtaleforhold som ikke har blitt «rettsliggjort» i form av søksmålsvarsler og prosesser for domstolene eller rettsforlik eller andre utenrettslige prosesser.

Til utvalgets forslag på side 287-288 om å sløyfe kravet etter gjeldende rett om at det må ha «konkurransemessig betydning» å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår, bemerker departementet at vi anser dette som en utvidelse av taushetsplikten på dette området. Departementet er enig i at den gjeldende begrensningen kan være vanskelig å praktisere og at den forutsetter juridisk og økonomisk fagkyndighet og kunnskap om markedssituasjonen. En fjerning av vilkåret «konkurransemessig betydning» vil forenkle praktiseringen og medføre at driftsopplysninger og forretningshemmeligheter som det er gode grunner til å unnta, vil omfattes av taushetsplikten selv om offentliggjøring ikke vil ha «konkurransemessig betydning» for virksomheten. Departementet støtter derfor forslaget.

I forslag til § 35 om begrensninger i og bortfall av taushetsplikt er det i andre og tredje ledd foreslått at opplysninger om «personlige forhold» og «drifts- eller forretningshemmeligheter» faller bort etter henholdsvis 20 og 60 år. Til dette bemerker departementet at for personer som dør i ung alder, kan forslaget om bortfall etter 20 år være en for kort tidsperiode og medføre at opplysninger gjøres kjent og fortsatt skade personens ettermæle eller de pårørende. For enkelte drifts- og forretningshemmeligheter kan det også være opplysninger som det kan være gode grunner til å være underlagt taushetsplikt utover 60 år. Departementet mener på denne

bakgrunn at det bør vurderes om det er behov for å foreslå unntak fra bortfallsreglene i § 36 andre og tredje ledd i enkelte tilfeller.

Videre støtter departementet utvalgets vurderinger om at det i nærmere angitte tilfeller vil være anledning til å dele taushetsbelagte opplysninger med andre, jf. forslag til § 36. Departementet støtter utvalgets forslag om innta noen av personvernforordningens rammer for deling av personopplysninger direkte i lovteksten til tross for at personvernforordningens krav er inkorporert i norsk rett gjennom personopplysningsloven § 1. Forslaget vil bidra til en tydeliggjøring av rammene for deling av taushetsbelagte opplysninger og vil dermed ha en viktig pedagogisk funksjon. Til unntaket i § 36 andre ledd bokstav b om deling av opplysninger med personer i samme forvaltningsorgan som har «saklig behov» bemerker departementet at dette er skjønnsmessig unntak som kan være gjenstand for misbruk. Det bør derfor vurderes om det skal gis ytterligere veiledning om hva som ligger i begrepet «saklig behov» i lovens forarbeider.

Både Forsvaret og Forsvarsmateriell støtter forslaget i § 36. Forsvarsmateriell viser til at adgangen til å dele opplysninger mellom forvaltningsorganer er særlig relevant for forsvarssektoren, da Forsvarsmateriell er avhengig av et tett og nært samarbeid med Forsvaret i en rekke tilfeller. Forsvaret peker på at adgangen til å dele opplysninger vil forenkle samarbeid og føre til effektiv og tillitsskapende saksbehandling. Forsvaret peker også på at det er positivt at § 37 presiserer taushetsplikt for parter, partsrepresentanter og vitner.

#### **2.9. Kapittel 20 Hvilke enkeltavgjørelser skal det gjelde nærmere saksbehandlingsregler for? Realitetsavgjørelser**

Forsvarsdepartementet støtter utvalgets vurderinger og forslag i kapittel 20.4 om at forvaltningslovens nærmere saksbehandlingsregler skal gjelde for realitetsavgjørelser. Departementet er også enig med utvalgets flertall i at betegnelsen «enkeltvedtak» bør videreføres som inngangsvilkår for anvendelsen av lovens nærmere saksbehandlingsregler. Til tross for at enkeltvedtaksbegrepet kan være vanskelig å praktisere, er det et godt innarbeidet begrep med mye praksis forbundet til det. Siden forvaltningsloven både praktiseres av og adresserer mange uten juridisk kompetanse, er det imidlertid viktig at enkeltvedtaksbegrepet i større grad enn etter gjeldende lov er tydeligere på hvilke typer realitetsavgjørelser som vil omfattes. Staten Forsvaret er også positiv forenklingen hvor «enkeltvedtak» og «forskrift» er de sentrale begrepene.

Departementet støtter derfor utvalgets forslag om at enkeltvedtaksbegrepet skal fastsettes ved en kombinasjon av generelle kriterier og konkrete typetilfeller. Etter departementets syn er utvalgets forslag til definisjon i § 6 første ledd dekkende og gir god veiledning.

#### **2.10. Kapittel 21 Forvaltningsorganets utredningsplikt**

Departementet støtter utvalgets vurderinger og videreføring av gjeldende rett, hvor primæransvaret for utredning ligger hos forvaltningsorganet som treffer avgjørelse og er nærmest til å sørge for at beslutningsgrunnlaget er godt nok.



Til utvalgets forslag i kapittel 21.6 og § 43 andre ledd om å lovfeste en særskilt plikt for parten til å direkte opplyse saken (medvirkningsplikt), er det departementets syn at dette er fornuftig. Utvalget påpeker at medvirkningsplikten er begrenset til saker hvor parten selv har tatt initiativ, eksempelvis ved søknad. Departementet bemerker i denne sammenheng at et spørsmål om partens plikt er overholdt, også vil bero på om forvaltningsorganet har veiledet på en god måte om hva slags dokumentasjon parten skal legge frem.

#### **2.11. Kapittel 22 Informasjon og medvirkning under saksforberedelsen – forhåndsvarsling, fremlegging og innsyn**

Departementet støtter utvalgets vurderinger om å videreføre forvaltningsorganets plikt til å gi varsel før enkeltvedtak treffes. Departementet støtter også utvalgets forslag om å innføre en plikt til å varsle på nytt dersom saken vesentlig har endret karakter eller saken gjenopptas etter å ha ligget i bero i lang tid, jf. forslag til ny lovtekst § 42 tredje ledd, jf. kapittel 22.2.5.2. Vi bemerker imidlertid at begrepene «vesentlig» endret karakter og «lang tid» er svært skjønnsmessige. For å sikre lik tolkning og praktisering av varslingsplikten, bør det derfor gis ytterligere veiledning om begrepenes innhold i lovens forarbeider.

Departementet støtter også utvalgets vurdering og forslag i kapittel 22.4.5 og § 45 om å flytte reglene om partsinnsyn fra forvaltningsloven til offentleglova og forslaget om å endre navnet på offentleglova til innsynslova. En samling av reglene om innsyn i én og samme lov vil bidra til å gjøre rettskildebildet mer oversiktlig og enklere å orientere seg i. Dette er særlig positivt for brukere som ikke innehar særskilt juridisk kompetanse.

Forsvaret støtter at forslag til ny § 13 a i offentleglova blant annet åpner for å unnta navnet på en kilde når særlige grunner taler for det, jf. bokstav d. Forsvaret viser til at det for eksempel i skikkethetssaker i universitets- og høyskolesektoren, er nødvendig at medelever kan si ifra om forhold som gjør en person uskikket til yrket uten frykt for represalier.

#### **2.12. Kapittel 23 Vedtaksform, begrunnelse og underretning**

Til utvalgets forslag til § 47 om krav til vedtaket bemerker Forsvaret at det fremstår som unødvendig å lovfeste at et vedtak skal signeres, da dette fremstår som underforstått. Forsvaret er positive til at vedtaket skal opplyse om saksbehandlerens navn med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Dette vil gjøre det enklere for parten å få kontakt med riktige personer i organet.

Til lovutkastet § 50 andre ledd bokstav c om at underretningen av et vedtak skal opplyse om forvaltningsorganets veiledningsplikt, bemerkes det at opplysninger om veiledningsplikten bør gis på et tidligere stadium enn når det er fattet vedtak, eksempelvis ved bekreftelse på mottatt søknad eller i varsel om vedtak. På denne måten får parten anledning til å nyttiggjøre seg av eventuell veiledning også før vedtak fattes.

Til lovutkastet § 51 første ledd som åpner for unntak fra hovedregelen om skriftlighet når det «haster» eller av «andre grunner ikke er praktisk mulig», bemerkes det at det bør gis klare føringer og eksempler i forarbeidene på hvilke tilfeller som typisk vil omfattes av unntakene.

### **2.13. Kapittel 24 Klage**

Departementet registrerer at utvalget i all hovedsak foreslår å videreføre gjeldende rett for klage på enkeltvedtak fattet av forvaltningen. Departementet mener også at utvalgets forslag til 53 første ledd gir dekkende veiledning om hvem som har «rettslig klageinteresse» etter gjeldende rett gjennom en konkret opplisting. Hensynet til sammenheng i regelverket taler også for at det er fornuftig med en opplisting etter modell fra tvistelovens regler om søksmålsadgang.

Til utvalgets vurderinger i kapittel 24.13 av omfanget av statlig overprøving av forvaltningsskjønnet i kommunale vedtak, har Forsvarsbygg i sin høringsuttalelse vist til at flertallets forslag til § 60 tredje ledd første punktum går forholdsvis langt i å legge begrensende føringer for utøvelsen av rollen som klageinstans. Forsvarsbygg mener derfor at forslaget til mindretallet bestående av utvalgsmedlemmene Backer og Sollie har en balansert og foretrukken ordlyd.

Forsvarsmateriell viser til at flertallets forslag til ordlyd i § 60 fjerde ledd bør være klarere på om bokstav a og b er kumulative eller alternative vilkår. Bruken av ordet «eller» i bokstav a indikerer at bokstav a og b er to selvstendige alternativer. Likevel er ordet «i tillegg» benyttet i bokstav b, noe som kan indikere at vilkårene i er kumulative. Ordlyden bør på denne bakgrunn klargjøres.

### **2.14. Kapittel 25 Retting og omgjøring**

Til lovutkastet § 62 om forvaltningsorganets adgang til omgjøring av eget vedtak bemerker departementet at slik bestemmelsens første og andre ledd er utformet, fremstår det som uklart om forvaltningsorganet har en plikt eller frivillig adgang til å omgjøre ugyldige vedtak. I første ledd bokstav a står det at forvaltningsorganet «kan» omgjøre sitt eget vedtak hvis det er ugyldig, mens det i andre ledd står at vedtak som er ugyldige «skal» omgjøres. Slik bestemmelsen er foreslått, fremstår det som uklart hvilke plikter organet har når et vedtak er ugyldig. Sammenhengen mellom § 62 første ledd bokstav a og § 62 andre ledd bør derfor klargjøres.

### **2.15. Kapittel 26 Hvilke saksbehandlingsregler skal gjelde for avgjørelser som treffes under saksforberedelse?**

Det vises til utvalgets vurderinger i kapittel 26.6.5 og utvalgets forslag til § 21 om hjemmel til å pålegge å gi opplysninger. Forsvarsmateriell har i sin høringsuttalelse pekt på at slik § 21 første ledd er utformet, tilsier ordlyden at bestemmelsen gjelder for enhver. Når bestemmelsen leses i sammenheng med andre ledd, fremgår det at § 21 kun gjelder for parter. Det er først i andre ledd at adressaten for pålegget («parten») er nevnt. Av hensyn til klarhet bør det komme klarere frem tidlig i bestemmelsen hvem som er adressat for pålegg.

## **2.16. Kapittel 30 Nemnder (kollegiale organer) – organisering og saksbehandling**

Som nevnt i våre kommentarene til utredningens kapittel 29 ivaretar Forsvarsdepartementet sekretariatsfunksjonen for klagenemnda for krav om kompensasjon og billighetserstatning for psykiske belastningsskader som følge av deltakelse i internasjonale operasjoner. Nemnda har egne saksbehandlingsregler angitt i forskriften og forslagene til særlige saksbehandlingsregler for nemnder i forvaltningsloven vil ikke gjelde for klagenemnda for kompensasjon mv., jf. lovutkastet § 65 bokstav b.

Forsvarsdepartementet støtter for øvrig utvalgets forslag om å lovfeste grunnleggende felles saksbehandlingsregler for nemnder og kollegiale organer når ikke annet følger av andre lover eller forskrifter. Felles grunnleggende saksbehandlingsregler vil sikre et minimum av rammer for nemndene og er viktig av rettssikkerhetshensyn.

## **2.17. Kapittel 31 Forskrifter**

Departementet deler utvalgets vurdering av at det er behov for å videreføre krav til utarbeidelse og kunngjøring av forskrifter. Departementet støtter utvalgets forslag om å innføre en lovfestet utredningsplikt for forskrifter (kapittel 31.5.2.1) og at det er fornuftig å lovfeste enkelte elementer i utredningsinstruksen for å klargjøre hva forvaltningens utredningsplikt innebærer (kapittel 31.5.2.3 og lovutkast § 86).

Til utvalgets forslag i § 87 om en oppfordring for forvaltningsorganet til å kunngjøre oppstart av arbeid med en ny forskrift eller endringsforskrift av vesentlig betydning, bemerker departementet at det i praksis kan være vanskelig å vite akkurat når et forskriftsarbeid er påbegynt og dermed når arbeidet bør varsles om. Kunngjøring av et forskriftsarbeid kan også få konsekvenser for forvaltningens anledning til å arbeide med forskriften i ro og fred uten at ulike aktører potensielt kan søke å påvirke forskriften før den sendes ut på alminnelig høring. På den andre siden kan kunngjøringen medføre at aktører som ikke er kjent for forvaltningen og som kan ha viktige innspill, får anledning til å bidra, eller eventuelt innrette seg etter kommende endringer. Forslaget kan dermed styrke både forutberegnelighet og forvaltningens utredning.

## **2.18. Kapittel 34 Bør deler av den ulovfestede forvaltningsretten lovfestes?**

Vi viser til utvalgets forslag i kapittel 34 om å lovfeste deler av den ulovfestede forvaltningsretten. Forvaltningsloven praktiseres av mange ikke-jurister og personer som ikke har juridisk bistand. Når gjeldende rett både utledes av lovfestede og ulovfestede regler, kan det være vanskelig å få tilstrekkelig oversikt over hva som er gjeldende rett på området.

En lovfesting vil bidra til å styrke rettssikkerheten og forutberegneligheten til den som er involvert i en forvaltningssak. En synliggjøring av de rettslige skrankene for utøvelse av forvaltningsskjønnet og adgangen til å sette vilkår, vil dermed ha en viktig rettssikkerhetsmessig og pedagogisk funksjon.

Departementet støtter derfor utvalgets vurderinger om å lovfeste vilkårlæren (kapittel 34.5) og myndighetsmisbrukslæren (kapittel 34.6) i forslag til lov §§ 40 og 41. Både Forsvaret og Forsvarsmateriell støtter i sine høringsuttalelser kodifiseringen av ulovfestet rett.

Departementet vil likevel bemerke at det kan bidra til å skape uklarhet i hva som gjenstår av myndighetsmisbrukslæren i ulovfestet rett når forslaget til § 40 ikke omfatter forbud mot å treffe avgjørelser som er «grovt urimelige». For brukerne av loven vil forslaget til § 40 dermed ikke gi et fullstendig bilde av gjeldende rett. Betydningen av læren om «grovt urimelige» avgjørelser bør derfor klargjøres nærmere.

Med hilsen

Kjersti C. Klæboe (e.f.)  
ekspedisjonssjef

Severin Vikanes  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent og signert, og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*