



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref
19/2580 EO TRR/bj

Vår ref
19/2161-4

Dato
22. februar 2020

Høring - NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov

Det vises til brev av 3. juni 2019, der Justis- og beredskapsdepartementet ber om høringsinstansenes syn på forslagene til ny forvaltningslov. Etter avtale med Justis- og beredskapsdepartementet ble det gitt utsatt høringsfrist til 15. februar 2020.

Klima- og miljødepartementet (KLD) støtter i det vesentlige forslag til ny forvaltningslov som fremmet i NOU 2019:5 Ny forvaltningslov. Språklige forenklinger, klargjøring av tidligere bestemmelser og lovfesting av ulovfestede regler bidrar til en mer brukervennlig forvaltningslov.

Departementet har kommentarer til enkelte av lovforslagene og endringene og kommenterer i det følgende disse fortløpende i henhold til ny paragrafinndeling.

Til § 6 Definisjoner

Partsbegrepet

Utvalget foreslår at partsbegrepet også omfatter personer som en avgjørelse kan innebære "vesentlige ulemper eller skadevirkninger for", jf. utkastet § 6 bokstav c. I utredningen står det at dette alternativet kan omfatte en person som i vesentlig grad berøres av et tiltak på naboeiendom. Klima- og miljødepartementet mener vurderingen av hva som ligger i vesentlighetskravet må utredes nærmere slik at bestemmelsen blir enklere å praktisere og skaper mindre tvil.

Andre definisjoner

Oppdraget med å utarbeide ny forvaltningslov innebærer blant annet å utarbeide *en mer forståelig og brukervennlig lov*. Klima- og miljødepartementet mener flere ord og uttrykk i loven antakelig kunne vært endret for å forenkle ytterligere. Dette kan eksempelvis være:

Postadresse
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo
postmottak@kld.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 20
www.kld.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 882

Avdeling

Saksbehandler
Martine Løvold
22 24 59 16

- "Sterk uvilje mot" - § 28 (2) g) Det er sagt at det her er ment å videreføre gjeldende rett. Vi anbefaler at man ser om det finnes betegnelser som kan dekke dette på en bedre måte.
- "Skriftlighet, dokumentasjon" etc. Dette er terminologi som er vanskelig rent arkivmessig. Hva ligger i denne definisjonen? Se f.eks. §§ 10, 51. Det vil være nødvendig med en samordning mot dokumentasjonsbegrepet i ny arkivlov og krav til virksomhetens dokumentasjonsstrategi.

Til § x Sakskostnader etter klage

Flertallets forslag om at ny forvaltningslov ikke skal ha bestemmelse om sakskostnader, er begrunnet med at bestemmelsen i gjeldende § 36 er vanskelig å praktisere, at regelen er særegen i nordisk sammenheng og at sakskostnader alltid vi kunne kreves dekket etter alminnelige erstatningsregler.

KLD mener at de utbetalinger av sakskostnader som er knapt referert i utredningens kapittel 29.5 og departementets opplysninger om saker hvor det er fremsatt krav om dekning av sakskostnader, vitner om at det er tilstrekkelig antall tilfeller der en part har hatt utgifter til å overbevise forvaltningen om at et vedtak bør endres. Det at ordningen er særegen for Norge, sees i lys av de øvrige nordiske lands saksbehandlingsregler, som etter gjengivelsen i utredningen kan synes å ha andre rettssikkerhetsmekanismer enn her. Etter KLDs vurdering bør spørsmålet om å fjerne sakskostnadsbestemmelsen fra forvaltningsloven gis en grundigere utredning.

En saksomkostningsregel har også betydning for tilliten til forvaltningens myndighetsutøvelse. Det er også forvaltningsorganet som er nærmest til å betale arbeidet der borgerne får endret uriktige vedtak med opplysninger og argumenter som forvaltningen i utgangspunktet også burde hatt med i sitt vedtak.

Vi mener videre at erfaringen fra vår sektor tilsier et en bestemmelse om dekning av sakskostnader ikke bør utelukke dekning av sakskostnader ved omgjøring av vedtak utenom klage. Dette kan eksempelvis være vedtak det ikke er klagerett på eller som en lavere instans enn første instans omgjør etter delegert myndighet. Vedtak om vern etter naturmangfoldloven har virkning som enkeltvedtak overfor berørte grunneiere og rettighetshavere, jf. naturmangfoldloven § 34 første ledd annet punktum. Vedtak om vern treffes av Kongen i statsråd, mens Miljødirektoratet har delegert myndighet til å gjøre mindre endringer i etablerte verneområder. Som kjent er det ikke klagerett på vedtak truffet av Kongen i statsråd. I 2019 omgjorde Miljødirektoratet deler av et vernevedtak etter delegert myndighet da det viste seg at det hadde blitt fattet på grunnlag av manglende informasjon om faktiske forhold av betydning for avgrensning av verneområdet. Departementet dekket sakskostnader som var nødvendige for å få omgjort vedtaket selv om det ikke var en tradisjonell sak om omgjøring etter klage av samme eller overordnet instans, men tvert om en avgjøring utenom klage, og av lavere instans enn den som traff førsteinstansvedtaket.

Selv om denne situasjonen neppe vil oppstå ofte, mener vi det er behov for at en bestemmelse om sakskostnader utformes slik at den ikke utelukker dekning av sakskostnader ved omgjøring i et tilfelle som dette.

Til Forvaltningens veiledningsplikt §§ 14,15

Klima- og miljødepartementet er positive til at veiledningsplikten utformes på en måte som gjør den mer tilgjengelig for borgerne, men stiller spørsmål ved hvordan ressursbruken vil bli i praksis, jf. formuleringen "har aktuell interesse for vedkommende". Dette vil særlig gjelde de tilfellene der forvaltningen må stille i møte med parten. Det er opplagt meningen ut fra merknadene til bestemmelsen at listen for når møte er nødvendig skal ligge høyt, men dette kunne med fordel vært reflektert bedre i selve lovteksten.

Utkastet lyder:

- (1) Forvaltningsorganet avgjør hvordan veiledning skal gis. Veiledning gis normalt i samme form som henvendelsen ble mottatt i.*
- (2) Den som henvender seg til et forvaltningsorgan med spørsmål som har aktuell interesse for vedkommende, har ved behov rett til muntlig samtale med en person i organet. Hvis det er nødvendig for å få en forvaltningssak opplyst, skal en slik samtale skje i et personlig møte. Også en mindreårig som blir representert av verge i saken, har rett til en slik samtale.*
- (3) I saker med parter som har motstridende interesser, må forvaltningsorganet veilede på en måte som ikke gir grunn til å tvile på organets objektivitet.*
- (4) Veiledning skal være gratis.*
- (5) Kongen kan gi forskrift om hvor langt veiledningsplikten rekker, og om fremgangsmåten ved veiledning.*

Til første ledd:

Det fremgår av NOUen at utvalget mener forvaltningsorganet fortsatt bør kunne bestemme hvordan veiledning skal gis, men at forvaltningsorganet i normaltilfellene bør besvare en henvendelse på samme måte som den kom inn. Utvalget antar at dagens praksis er at de fleste henvendelser blir besvart på samme måte som de inntreffer til organet.

Klima- og miljødepartementet opplever at enkelte saksområder generer et stort antall henvendelser fra allmenheten. Det vil legge et uforholdsmessig stort beslag på ressurser dersom alle som tar kontakt per telefon skal ha rett til en telefonsamtale med en saksbehandler, uavhengig av om de er part i en konkret sak eller har spørsmål eller innspill av mer generell karakter. Dette vil gå ut over det daglige arbeidet som gjøres i forvaltningsorganet.

Videre er det ofte hensiktsmessig å svare på henvendelser skriftlig for å ivareta krav til arkivering og etterprøvningsbarhet. Ofte vil også vedkommende som henvender seg til et forvaltningsorgan få et mer presist og kvalitetssikret svar dersom tilbakemeldingen gis skriftlig, enten ved elektronisk kommunikasjon eller i brevform. Dersom mye av forvaltningens kommunikasjon foregår muntlig, vil det dessuten svekke offentlighetens mulighet til å få innsyn i forvaltningens virksomhet.

Det fremgår av lovteksten at forvaltningsorganet avgjør hvordan veiledning skal gis, men at det eksplisitt står at veiledningen normalt skal gis i samme format som henvendelsen ble mottatt i kan skape en forventning hos allmennheten om at den som tar kontakt med et forvaltningsorgan per telefon normalt har rett til en telefonsamtale. Siden andre ledd gir den som har behov og aktuell interesse rett til muntlig samtale, synes det unødvendig å legge føringer om format for tilbakemelding i første ledd. Klima- og miljødepartementet mener derfor det kan være behov for å nyansere hovedregelen noe nærmere.

Til andre ledd:

Utvalget foreslår å innføre en ny bestemmelse i § 15 annet ledd om rett til personlig samtale og møte. Av utredningen fremgår det at det skal foretas en konkret vurdering av om vedkommende har et reelt behov for møte eller samtale. Det vil si at det er forvaltningen som må avgjøre om det er behov for møte eller samtale. Lovteksten er så vidt generelt utformet at den også kan leses som en rettighet den enkelte har. Det har åpenbart ikke vært utvalgets intensjon, noe som tilsier at bestemmelsen bør tilpasses.

Til Kapittel 8. Klage

Ifølge § 58 bokstav b skal klagen "være undertegnet av klageren eller klagerens fullmektig, eller signert på en måte som er fastsatt i medhold av lov 15. juni 2018 nr. 44 om elektroniske tillitstjenester." Det blir mer vanlig med elektronisk kommunikasjon. Derfor er det viktig å legge til rette for at klager kan sendes inn elektronisk. Det må da klargjøres i loven hvilke krav som skal stilles til klager som sendes på en slik måte. For eksempel bør lovteksten si noe om det er tilstrekkelig med et innskannet signert dokument. Dette har også betydning for arkivering av klager, da de fleste arkivløsninger er elektroniske. Klager som sendes på papir vil dermed bli skannet til virksomhetens arkiv ved mottak.

Statlig overprøving av kommunale vedtak

Forslag til ny fvl. § 60 tredje ledd første punktum.

Utvalgets flertall foreslår at det gis mulighet for statlig overprøving av kommunalt forvaltningsskjønn, men at det blir stilt opp en terskel for å gjøre dette. Sikringen av viktige miljøinteresser er et område hvor det er viktig at det finnes en slik mulighet for overprøving. En utfordring som bestemmelsen bør sikre å ivareta er få til en lik og forutsigbar praktisering lokalt.

Partsinnsyn

I utredningen foreslås det å flytte partsinnsynsreglene fra forvaltningsloven til offentleglova, og endre navnet på offentleglova til innsynsloven. Det er positivt å slik samle alle innsynsregler i en lov. Imidlertid vil dette kreve revidering av offentleglova. Ikrafttredelsen av ny forvaltningslov må derfor samordnes med endringene i offentleglova, og det må vurderes om det eventuelt trengs overgangsordninger.

Digitalisering

Utkastet legger opp til at det som skal bevares er dokumentasjon på beslutninger. Lovutkastet har imidlertid ingen klar definisjon på hva som utgjør denne dokumentasjonen. Klima- og miljødepartementet mener dette bør klargjøres. Det vil være nødvendig med en samordning mot dokumentasjonsbegrepet i ny arkivlov og krav til virksomhetens dokumentasjonsstrategi.

Stadig flere avgjørelser tas i automatiserte systemer. Dette er effektivt både for forvaltningen og publikum. Slik saksbehandling er avhengig av klare regler og retningslinjer. For å sikre god dokumentasjon på beslutningsprosessen, trengs derfor dokumentasjon av hvordan beslutningene tas i de automatiserte systemene. Dette innebærer både lovverk og eventuelle kriterier for skjønnsutøvelse som er lagt inn i systemene. Slik dokumentasjon må derfor bevares sammen med beslutningene, jf. § 12.

Lovfesting av misbrukslæren og vilkårlæren

Utvalget foreslår å lovfeste misbrukslæren og vilkårlæren, som i dag er ulovfestet forvaltningsrett. KLD er enig i at det foreligger både pedagogiske og disiplinerende grunner for slik lovfesting. På denne måten blir viktige hensyn og rammer for forvaltningens myndighetsutøvelse bedre kjent for borgerne, og lovfestingen virker disiplinerende i forvaltningens skjønnsutøvelse, slik at borgernes rettsikkerhet kan bli enda bedre ivaretatt gjennom riktigere vedtak.

Med hilsen

Øivind Dannevig (e.f.)
avdelingsdirektør

Martine Løvold
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer