

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

19/3278-

13. desember 2019

Svar på høring - NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov

Kulturdepartementet viser til Justis- og beredskapsdepartementets brev 3. juni 2019 hvor Forvaltningslovutvalgets utredning NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* ble sendt på høring med frist 2. desember. Kulturdepartementet ba i e-post av 29. november om å få utsatt høringsfristen til 16. desember og har fått innvilget dette.

Kulturdepartementet støtter i all hovedsak lovforslaget, som vi i det vesentlige oppfatter som en videreføring av gjeldende rett. Spørsmål som tidligere har gitt grunnlag for tvil, er klargjort, og det er gjort grep som gjør at saksbehandlingsreglene framstår mer umiddelbare. Det er benyttet et aktivt og klart språk, og lovforslaget har en god systematikk. Ved at ulovfestet rett presiseres og kodifiseres får man et mer helhetlig bilde av de rettslige krav og forventninger som stilles til forvaltningens virksomhet.

Lovforslaget innebærer at forvaltningsorganer på enkelte områder pålegges klarere og nye forpliktelser. For eksempel foreslår utvalget en presisering av at veiledningsplikten innebærer en rett til muntlig samtale med en person i forvaltningsorganet og, om nødvendig, i et personlig møte, jf. § 15 andre ledd i utkastet til ny lov. Kravene til innhold i foreløpig svar og oppfølging av foreløpig svar går noe lenger enn i dag, jf. utkastet § 17 andre og tredje ledd. Det har derfor avgjørende betydning at det er klart hvem forvaltningsloven gjelder for.

Kulturdepartementet har følgende merknader til enkelte av bestemmelsene:

1. Til § 2 – lovens virkeområde

Kulturdepartementet tar foreløpig utvalgets forslag til virkeområde for loven til etterretning. Vi vil fra vårt ståsted se spørsmålet om forvaltningslovens virkeområde i sammenheng med

virkeområdene til ny språklov og ny arkivlov, som er lover Kulturdepartementet nå arbeider med, og vi vil eventuelt komme tilbake til et behov for samordning mellom de ulike lovenes anvendelsesområder.

Departementet vil likevel påpeke at det skaper noe forvirring når utvalget – til tross for at man går bort fra å knytte virkeområdet til begrepet "forvaltningsorgan" – gjennomgående bruker dette begrepet i lovens øvrige bestemmelser, jf. også den foreslåtte formålsbestemmelsen i § 1. Departementet mener Justis- og beredskapsdepartementet bør se nærmere på hvordan det i loven kan komme klarere fram hva som menes med et forvaltningsorgan, inkludert om det er grunnlag for å fastholde dette begrepet som *strukturell* avgrensingsmetode for lovens virkeområde. I så fall bør begrepet også benyttes i lovens formålsbestemmelse, slik at første ledd første setning for eksempel omformuleres til følgende: "Loven skal legge til rette for at saksbehandlingen i forvaltningsorganer er god, tillitsskapende og effektiv."

2. Til § 8 – om forvaltningsspråk og samordning med utkast til ny språklov

Utvalget foreslår i utkastet § 8 å gi en ny bestemmelse som fastslår at "[f]orvaltningsspråket er norsk" og at "[f]orvaltningsorganet skal bruke et språk som er klart, presist og så vidt mulig tilpasset mottakeren". Dette er viktige presiseringer som Kulturdepartementet slutter seg til.

Vi vil gjøre oppmerksom på at Kulturdepartementet nylig har gjennomført høring av forslag til ny språklov, jf. [høringsnotat til ny språklov](#) av 23. august 2019. I forslaget til § 4 *Norsk språk* første ledd har departementet også foreslått en liknende statusbestemmelse for norsk språk med følgende ordlyd: "Norsk er det samfunnsberande språket og forvaltningsspråket i Noreg." I likhet med forslaget til forvaltningslov inneholder også forslaget til ny språklov en klarspråkparagraf. Forslaget til § 9 *Klart språk* har denne ordlyden: "Offentlege organ skal føre eit språk som er klart og forståeleg for dei det rettar seg til."

Ettersom forslaget til ny forvaltningslov var på høring da Kulturdepartementet utarbeidet høringsnotatet, vurderte departementet eksplisitt spørsmålet om eventuell dobbeltregulering. I høringsnotatet til språkloven punkt 2.9.2 er det argumentert for at formålet med å regulere klarspråk i språkloven har et noe bredere grunnlag enn formålet for forvaltningsloven. Formålet i språklovens sammenheng er at et klart språk er med på å sikre statusen til norsk og samiske språk. Å sikre god kvalitet og en høy språklig standard i skriftlige arbeider fra offentlige organer styrker også språkets status, som er formålet med forslaget til språklov. Departementet konkluderer i høringsnotatet derfor med at forslagene til ny forvaltningslov og språklov bare delvis har overlappende formål, og at det er hensiktsmessig å regulere krav til klarspråk i begge lover. Språkloven har dessuten et videre virkeområde enn forvaltningsloven.

Forvaltningslovutvalget foreslår i § 8 fjerde ledd en plikt for forvaltningsorganet til å ta imot søknader på *nordiske* språk. I høringsnotatet til språklov § 8 om *skandinaviske* språk foreslår Kulturdepartementet at alle skal ha rett til å bruke svensk eller dansk i kontakt med offentlige organer, og at organene kan svare på norsk. I punkt 2.8.1 i høringsnotatet har departementet blant annet vist til Forvaltningslovutvalgets forslag om å ta inn en forpliktelse til å ta imot

søknader på nordiske språk. Spørsmålet er nærmere vurdert under punkt 2.8.2 i høringsnotatet:

"Departementet tilrår ikkje å definere ein status for dei skandinaviske språka svensk og dansk språk – eller for nordiske språk allment – i norsk rett. Dei språka som er nordiske etter ei politisk forståing av Norden, er grønlandsk, islandsk, færøysk og finsk, dansk, svensk og norsk. Det er likevel slik at svensk og dansk er dei nordiske språka som i dag supplerer det norske språket mest, kulturelt og språkleg. Det er ein del av ein skandinavisk kulturell fellesskap der vi forstår kvarandre og kan bruke dei skandinaviske grannespråka i kontakt med kvarandre. Sidan dansk, svensk og norsk er ein del av den nordiske språkfellesskapen og gjensidig godt forståelege, foreslår departementet at alle som tek kontakt med det offentlege, skal ha ein rett til sjølve å nytte dansk eller svensk når dei tek kontakt med det offentlege, men at det offentlege på si side kan svare på norsk. Regelen vil gjelde både munnleg og skriftleg kontakt.

I samsvar med den nordiske språkkonvensjonen skal det brukast tolk i dei situasjonane der det krevst. I kva for tilfelle forvaltningsorganet har plikt til å bruke tolk, vil følgje av tolkelova. Med framlegget til føresegn gjev departementet status og tyngd til grannespråkforståinga: Det er rimeleg å vente at det offentlege Noreg forstår dansk og svensk så godt at desse språka kan brukast i kontakt med det offentlege. Det er like rimeleg at dei som brukar dansk og svensk i kontakt med det offentlege, forstår eit svar på norsk."

Kulturdepartementet viser til vurderingene i høringsnotatet om ny språklav og foreslår at forpliktelsene for forvaltningsorganet i utkastet til ny forvaltningslov § 8 fjerde ledd skiller mellom gjensidig forståelige nordiske språk og dem som ikke er det. På denne måten vil ny forvaltningslov bli i overenstemmelse med forslaget til språklav, og det oppmuntres til skandinavisk språkforståelse. Vi foreslår i § 8 fjerde ledd et nytt, andre punktum slik: "Forvaltningsorganet skal ta imot søknader på svensk og dansk, men kan i slike tilfeller svare på norsk."

3. Til § 10 – om skriftlig saksbehandling og henvisning til arkivloven

Utvalget foreslår i § 10 å lovfeste at saksbehandlingen i forvaltningsorganet skal være skriftlig. Dette er et viktig prinsipp som Kulturdepartementet slutter seg til. I § 10 tredje ledd foreslår utvalget at "[h]envendelser, observasjoner, meddelelser og avgjørelser i en sak skal foreligge skriftlig eller nedtegnes av forvaltningsorganet hvis de har betydning for saksbehandlingen eller bør bevares for ettertiden". Under spesialmerknaden til bestemmelsen på side 572 viser utvalget til at "[b]estemmelsens rekkevidde må ses i sammenheng med arkivlovens regler om dokumentasjon". Kulturdepartementet gjør oppmerksom på at gjeldende arkivlov ikke har bestemmelser om dokumentasjon. Arkivlovutvalget foreslår imidlertid i NOU 2019: 9 *Fra kalveskinn til datasjø* at dagens arkivlov erstattes med en ny "lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver", og at det i den nye loven tas inn krav til dokumentasjon. Arkivlovutvalgets utredning er for tiden på høring, med høringsfrist 2. desember 2019. For å klargjøre hva som skal omfattes av kriteriet "bør

bevares for ettertiden" i forvaltningslovutkastet § 10 tredje ledd, forutsetter Kulturdepartementet en nærmere samordning med Justis- og beredskapsdepartementet i oppfølgingen av de to lovforslagene.

4. Til §§ 11–13 – om helautomatisert saksbehandling og digital kommunikasjon

Digitalisering av offentlig forvaltning er regulert i et samspill mellom arkivloven, forvaltningsloven og offentleglova. I Arkivlovutvalgets forslag til ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver, jf. ovenfor i punkt 3, pålegges blant annet virksomhetene krav til dokumentering av automatisert rettsanvendelse.

Forvaltningslovutvalgets forslag har tre paragrafer som tydeligst berører forvaltningens bruk av ny teknologi (utvikling av en digital forvaltning): §§ 11, 12 og 13. Lovutkastet § 11 fastsetter at det kan benyttes helautomatisert saksbehandling uten hjemmel i forskrift der avgjørelsene er "lite inngripende" overfor den enkelte. Departementet vil påpeke at dette er et vidt begrep, som kan bli utfordrende å bruke i praksis. Hva som er inngripende, kan være veldig ulikt for ulike personer. Merknaden til bestemmelsen på side 572 gir heller ikke særlig veiledning.

Utvalget diskuterer flere problemstillinger innen feltet, men hjemlene i lovforslaget er få, og det er usikkert om de er nok eller dekkende for den utviklingen som skjer og vil skje på området. En ny forvaltningslov må kunne føles relevant for den utviklingen vi står overfor, og den må si noe om de utfordringene vi ikke helt vet rekkevidden av i dag. Ved innføringen av hel- og delautomatiserte løsninger for enkeltvedtak (som allerede er gjort i ulike instanser) omformes rettsregler til "handlinger" i et dataprogram. Det kunne være nyttig og til stor hjelp for både forvaltningen som utvikler og/eller er ansvarlig for slike løsninger, og parter å gi tydeligere regler om hva slags krav som bør være ivarettatt ved utviklingen av systemene. Ett spørsmål er hvordan rettinger og kontroll skal ivaretas i systemene, om de skulle vise seg å bygge på feil lovgrunnlag. Det kan stilles spørsmål om det bør være krav til ytterligere kontroll enn kravet i § 12 om dokumentasjon av det rettslige innholdet. Automatisert saksbehandling er i realiteten forhåndsavgjørelser, og bør det da settes krav til hva forvaltningsorganet må gjøre ved mistanke om feil? Lovforslaget berører heller ikke systemer som tar i bruk kunstig intelligens eller maskinlæring. Slik funksjonalitet (selvlærende systemer) vil kunne gjøre at behandlinger endrer "fremgangsmåte" eller "oppførsel" underveis i behandlingen, og kravet om dokumentasjon i etterkant vil kanskje ikke være dekkende.

Utfordringen med automatiserte og selvlærende systemer berøres også av Arkivlovutvalget i NOU 2019: 9 på side 157 hvor utvalget uttaler:

"For at en i etterkant skal kunne forstå grunnlaget for beslutningene, er det nødvendig å ha kjennskap til valgene og vurderingene som ble gjort den gang vedtaksprosessene ble definert og løsningene ble utviklet. Dette gjelder både formelle vilkår, materielle vilkår og materielt innhold knyttet til avgjørelsene."

Det kan synes som om Arkivlovutvalgets utkast til § 10 stiller mer detaljerte krav til hva som skal dokumenteres ved bruk av automatisert rettsanvendelse, enn Forvaltningslovutvalgets utkast til § 12. Kulturdepartementet vurderer det slik at dokumentasjonskravene for automatisert rettsanvendelse/saksbehandling i ny forvaltningslov og ny arkivlov ("lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver") bør samordnes bedre enn tilfellet er for de to lovutvalgenes respektive forslag.

Kulturdepartementet vil også påpeke at det er viktig at de digitale løsningene som benyttes både for saksbehandlere og publikum/brukere, er basert på universell utforming. Dette drøftes ikke av Forvaltningslovutvalget, men det vises i punkt 18.1 til at foreliggende regelverk stiller krav om universelt utformede IKT-systemer, jf. punkt 18.1. Det er ikke innlysende at de kravene som foreslås i forvaltningsloven, sikrer at alle / flest mulig kan bruke de digitale systemene. Dette er en svakhet ved utredningen, og den bør adresseres nærmere i den videre oppfølgingen.

Departementet gjør for ordens skyld oppmerksom på at utvalget i punkt 18.1 viser til "diskriminerings- og tilgjengelighetsloven med forskrifter". Denne loven ble opphevet da ny likestillings- og diskrimineringslov trådte i kraft 1. januar 2018.

5. Til § 26 – om bruk av sakkyndige

Utvalget foreslår i kapittel 3 en lovfesting av reglene om delegering av offentlig myndighet. Departementet støtter vurderingene utvalget her gjør, blant annet om at det ikke bør stilles for strenge og bestemte krav til saksbehandlingen ved delegeringsvedtak. I § 26 foreslås det å gi en bestemmelse om bruk av private i saksbehandlingen. Departementet mener at selv om bruken av sakkyndige, konsulenter og lignende i saksbehandlingen kan ses på som en form for delegasjon, så vil en mer naturlig plassering av denne bestemmelsen være i lovens kapittel 2 ettersom den stiller et overordnet krav til saksbehandlingen.

6. Til § 33 – taushetsplikt om personlige forhold

Utvalget foreslår i § 33 å gi en regel som skal gi bedre veiledning for vurderingen av hva som omfattes av taushetsplikten for "noens personlige forhold" enn etter gjeldende forvaltningslov. Vurderingskriteriet er angitt som "opplysninger om en person som det er vanlig å ville holde for seg selv", og det gis eksempler på hvilke opplysninger dette kan være. Departementet støtter presiseringen og legger til grunn at den nye bestemmelsen ikke innebærer noen endring i gjeldende rett.

I andre ledd bokstav d) brukes begrepet "seksuell legning" i opplistingen av hvilke opplysninger som omfattes. Vi anbefaler at likestillings- og diskrimineringslovens begrepsbruk anvendes både i lovproposisjon og i lovtekst, slik at begrepet "seksuell orientering" anvendes i stedet, jf. her <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-81-l-20162017/id2547420/>

7. Til forslaget om å oppheve retten til dekning av sakskostnader

Et flertall i forvaltningslovutvalget foreslår i utredningen kapittel 29.6.2 at forvaltningsloven ikke skal gi rett til dekning av sakskostnader for å få endret et vedtak gjennom omgjøring eller klage (gjeldende lov § 36).

Dersom denne retten ikke videreføres, vil det øke betydningen av forvaltningens veiledningsplikt. Som utvalget er inne på, bør man her se på hvordan rettshjelpordningen kan styrkes. Departementet mener det er grunnlag for å vurdere en utvidelse av ordningen. Særlig utsatte grupper, inkludert personer med en annen etnisitet og/eller funksjonsnedsettelse, vil kunne rammes hardt av at retten til dekning av sakskostnader ved endring av vedtak til gunst for parten forsvinner. Utvalgsflertallets forslag bør derfor vurderes nærmere i forbindelse med at Justis- og beredskapsdepartementet nå gjennomgår ordningen for fri rettshjelp. Dersom Justis- og beredskapsdepartementet ikke konkluderer med at retten til fritt rettsråd utvides, vil Kulturdepartementet anbefale at Justis- og beredskapsdepartementet vurderer mindretallets løsning, slik at en rett til sakskostnader opprettholdes, men begrenses til de tilfeller der en klage fører fram på grunn av feil ved vedtaket.

8. Særlig om tilrettelegging i saksbehandlingen

Utvalget går ikke inn for å videreføre den generelle hjemmelen for saksbehandlingsfrister i forvaltningsloven, men at det stilles krav om at det gis informasjon om saksbehandlingstid og framdrift i saken, jf. lovforslaget § 17. I punkt 13.7.6 reflekterer utvalget litt rundt formålet med regler om saksbehandlingstid og viser til at "det er viktig at forvaltningsloven legger til rette for en rask og effektiv saksbehandling, men at raskest mulig saksbehandling ikke bør skje på bekostning av tilretteleggingen av et forsvarlig beslutningsgrunnlag og involvering av berørte". Utvalget viser videre til at alminnelige regler i forvaltningsloven "bør ta hensyn til at avveiningen av disse forskjellige målene kan falle ulikt ut for forskjellige sakstyper og forvaltningsområder".

Vi har forståelse for at behovet for involvering og mulighet for tilrettelegging kan variere, men mener det likevel kan være grunnlag for å vurdere om forvaltningsloven i større grad enn det lovforslaget legger opp til, bør lovfeste krav om tilrettelegging. Flere andre utvalg som i den senere tid har utredet ny lovgiving, har vurdert dette spørsmålet. Som eksempel kan nevnes forslaget til felles tvangsbegrensningslov for helse- og omsorgstjenesten som er fremmet i NOU 2019: 14, hvor plikt og rett til tilrettelegging framheves. I lovutkastet kapittel 9, som omhandler saksbehandlingsregler i første instans, er det foreslått følgende bestemmelser om saksforberedelsen:

"§ 9-5 Rett til medvirkning og til å få uttale seg

Før vedtak eller beslutning treffes skal personen få tilbud om å medvirke og å uttale seg etter å ha fått tilrettelagt informasjon i en tilrettelagt situasjon, jf. § 3-1. Ved tiltak i nødssituasjoner etter kapittel 4 gjelder dette så langt det er mulig.

Første ledd gjelder tilsvarende, så langt det er mulig, for den som kan utøve rettigheter som nærmeste pårørende.

Videre er det i § 9-18 blant annet gitt bestemmelser om at underretning om vedtak skal skje på en tilrettelagt måte.

Et eksempel på forslag til ny lovgiving utenfor forvaltningsrettens område hvor kravet til tilrettelegging framheves, er for øvrig NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov* § 10-6 første ledd om gjennomføring av avhør.

Med hilsen

Christine Hamnen (e.f.)
ekspedisjonssjef

Ingvil Conradi Andersen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer