

Justis- og beredskapsdepartementet

## Høringsuttalelse - høring av NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) viser til Justis- og beredskapsdepartementets høring 03.06.19 av forvaltningslovsutvalgets (utvalget) utredning – NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov.

Etter DSBs syn har utvalget levert en god og grundig utredning. Forslaget til ny forvaltningslov fremstår som logisk oppbygget, og med et enklere språk enn dagens forvaltningslov. DSB synes det er positivt at det foreslås å lovfeste at forvaltningsorganer skal bruke et språk som er klart, presist og tilpasset mottakeren. Det er videre positivt at utvalget flere steder i lovtkastet foreslår å lovfeste ulovfestede regler, og gi mer veiledning direkte i lovteksten. Samlet sett vil disse endringene forhåpentligvis gjøre loven lettere tilgjengelig, og medvirke til at det blir lettere for forvaltningen å overholde kravene. Med andre ord medvirke til økt rettssikkerhet.

DSB viser til brev av 15.09.16, hvor vi ga innspill til Justis- og beredskapsdepartementet, til bruk for utvalgets arbeid. DSB mener at utvalget i stor grad har adressert temaene som vi ga innspill på. I det følgende gir vi generelle merknader til lovforslaget, og tar opp temaer hvor vi mener at det fortsatt må gjøres en vurdering.

### DSB har følgende merknader til lovforslaget:

#### Merknader til utk. § 6 – Definisjoner

Utvalget foreslår å opprettholde begrepet "enkeltvedtak" og en legaldefinisjon av dette. DSB har erfaring med at skillet mellom "enkeltvedtak" og andre individuelle avgjørelser kan bli misforstått, og det at ordet "vedtak" brukes vesentlig snevrere i loven enn i dagligtalen er egnet til å skape uklarhet.

Forvaltningsloven gir viktige rettssikkerhetsgarantier, og det er uheldig dersom disse reglene ikke får anvendelse fordi begrepet "enkeltvedtak" kan være vanskelig å forstå. På bakgrunn av dette støtter DSB mindretallets vurderinger knyttet til begrepet "enkeltvedtak". Utvalgets medlemmer Hæreid og Sollie viser til at for folk flest er "enkeltvedtak" et ukjent og derfor fremmedgjørende begrep, og som blir en terskel for å kunne sette seg inn i hvilke rettigheter som gjelder etter forvaltningsloven. Dersom man skal gå videre med en vedtaksmodell for den nye loven, mener DSB at begrepet "forvaltningsvedtak", som mindretallet Fagernæs og Innjord har foreslått, er et bedre begrep. Begrepet "forvaltningsvedtak" er bedre egnet til å skille "forvaltningsvedtak" fra dagligtalens bruk av ordet "vedtak".

DSB anerkjenner at utvalget har lagt ned mye arbeid i å gjøre loven forståelig for borgerne og forvaltningen, og DSB er positiv til utvalgets forslag om å tydeliggjøre hvilke avgjørelser som skal regnes som enkeltvedtak i forslaget til § 6 (1) bokstav a) til f). Slike lister kan imidlertid ofte bli oppfattet som en uttømmende liste, og den generelle definisjonen kan få mindre fokus. Vi vil derfor foreslå at det i det videre arbeidet med loven, vurderes en tydeliggjøring av denne definisjonen. Det er viktig at den alminnelige borger ved å lese lovteksten forstår at den generelle definisjonen av enkeltvedtak gjelder

sammen med de avgjørelsene som fremkommer av listen. En måte å tydeliggjøre dette på kan være å utforme listen slik at den fremstår som uttømmende. For eksempel ved at både spesielle og generelle vilkår fastsettes for hva som skal anses for å være en avgjørelse hvor loven skal få anvendelse. Eksempelvis kan det formuleres en ny bokstav g) som er generelt utformet ved at den tar opp i seg alle andre avgjørelser som treffes under utøving av offentlig myndighet, er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, og avslutter saken helt eller delvis. Videre kan det vurderes om det vil gjøre bestemmelsen mer tilgjengelig dersom vilkårene for enkeltvedtak/forvaltningsvedtak skilles ut i en egen bestemmelse, som eksempelvis kan hete "Lovens anvendelse for forvaltningsvedtak".

Vi mener det med fordel kan vurderes nærmere om definisjonen av forskrift i § 6 (2), bør flyttes til kapittel 14 om forskrifter. Dette vil kunne være en mer hensiktsmessig og pedagogisk plassering, og den kan da utformes som en bestemmelse om virkeområdet for kapittelet innledningsvis jf. eksempelvis utkastets § 78 som er en annen bestemmelse om virkeområde for et kapittel. En slik "fysisk" avstand i loven mellom vedtaksbegrepet og en definisjon av forskrifter vil også kunne bidra til å løse forskrifter fra vedtaksbegrepet, som utvalget har foreslått og DSB støtter.

### **Merknader til utk. § 17 – Saksbehandlingstid og foreløpig svar**

DSB er som nevnt positiv til at utvalget har foreslått en ny forvaltningslov med et enklere språk enn dagens forvaltningslov. Ett av begrepene som er foreslått videreført fra gjeldende lov er kravet om at forvaltningsorganet skal behandle saken "uten ugrunnet opphold". Vi ønsker at tidskravet til saksbehandlingen vår skal få en mer tidsriktig ordlyd, og et klarere innhold enn dagens krav.

### **Merknader til utk. § 25 – Krav til beslutningen om delegering**

Overordnet er DSB positiv til at utvalget foreslår å regulere nærmere krav til delegering av myndighet i ny forvaltningslov.

Videre støtter vi forslaget til utvalgets mindretall om at delegeringsvedtak fra organer i statsforvaltningen skal kunngjøres i Norsk Lovtidend. Dersom et slikt krav tas inn i forvaltningsloven, vil dette sikre at opplysninger om kompetent organ i statsforvaltningen kan finnes på samme sted som reguleringsgrunnlaget. DSB mener som utvalget at dette vil bidra til å sikre en samlet oversikt over delegeringsvedtak, gjøre det enkelte delegeringsvedtak kjent og hindre at det foreligger motstridende vedtak. Vi mener at det er ønskelig at dette blir gjort også for eldre delegeringsvedtak som ikke er kunngjort fra før.

DSB er på en rekke områder delegert myndighet fra Justis- og beredskapsdepartementet, og vår erfaring er at delegeringsvedtak er lite tilgjengelig for allmennheten. Det kan fremstå som uklart for borgerne og næringslivet *hvem* som faktisk har myndighet etter en lov når lovens ordlyd peker på en statlig myndighet, mens et enkeltvedtak er besluttet av en annen statlig myndighet. En kunngjøringsplikt vil videre kunne ha en positiv effekt ved at forvaltningen i større grad tvinges til å vurdere innhold, omfang og hensiktsmessighet av en delegasjon.

DSB ble opprettet i 2003, men har en over 100 år lang historie, og har tidligere bestått av flere andre direktorat. Etter vår erfaring kan det være utfordrende å finne tilbake til delegeringsvedtak. Dersom forvaltningen ikke allerede har en oppdatert oversikt over hva som er delegert til hvem, vil et kunngjøringskrav (også for eldre delegeringsvedtak) bidra til at forvaltningen skaffer seg dette. For vår del er det sjelden det skjer endringer i delegasjon av myndighet, slik at ulempen ved å måtte kunngjøre delegeringsvedtakene i Norsk Lovtidend vurderes som liten opp mot nytten som beskrevet over. Samlet sett mener DSB at et kunngjøringskrav i loven vil være med på å øke rettssikkerheten.

Dersom Justis- og beredskapsdepartementet velger å foreslå en regel om at delegeringsvedtak skal kunngjøres i Norsk Lovtidend, er det ønskelig at departementet i forarbeidene tar stilling til eventuelle virkninger dersom forvaltningen har forsømt kunngjøringsplikten av slike delegeringsvedtak.

### **Merknader til utk. § 36 – Deling av opplysninger undergitt taushetsplikt**

DSB imøteser en utvidet adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer, og håper endringen vil gjøre det lettere å få innsyn i opplysninger som er av betydning for utøvelsen av våre arbeidsoppgaver.

DSB eier og forvalter et datasystem, kalt «Kunnskapsbanken», for innhenting, sammenstilling og tilgjengeliggjøring av data om naturhendelser til bruk for DSB selv, kommuner og andre relevante offentlige organers arbeid med samfunnssikkerhet. Kunnskapsbanken skal bidra til å styrke kunnskapen om naturhendelser og konsekvenser av disse, og videre til styrket forebyggende samfunnssikkerhetsarbeid lokalt, regionalt og nasjonalt. Kunnskapsbanken er et verktøy i DSBs arbeid med å legge grunnlaget for et godt og helhetlig forebyggende samfunnssikkerhetsarbeid, og å styrke kommunenes arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser og arbeid med planer etter plan- og bygningsloven og eventuelt annet sektorregelverk. For at Kunnskapsbanken skal fungere etter formålet, er DSB avhengig av at virksomheter/organisasjoner/forvaltningsorganer som har relevante data kan dele disse med DSB. Vi er derfor positive til at utvalget har foreslått en utvidet adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer.

DSB ønsker at det vurderes nærmere i forarbeidene om utvalgets forslag til § 36 også legger til rette for automatisk deling av taushetspliktige opplysninger mellom forvaltningsorganer.

### **Merknader til utk. § 48 – Krav til begrunnelse**

DSB synes utvalgets forslag om krav til at begrunnelse skal tjene til å forklare sakens utfall for parten, er godt og støtter dette forslaget.

### **Merknader til utk. § 54 – Klageinstans**

DSB ønsker at Justis- og beredskapsdepartementet vurderer nærmere om intern klageordning i kommunene gir for tette bånd mellom vedtaksorganet og klageorganet. Klageordningen er en viktig rettssikkerhetsgaranti og bygger på at det er tilstrekkelig avstand mellom underinstans og klageinstans. Etter brann- og eksplosjonsvernloven er de kommunale brann- og redningsvesenene pålagt å gjennomføre brannforebyggende tilsyn. Dette innebærer utstrakt bruk av myndighet og rettslige virkemidler. Brann- og redningsvesenene fatter enkeltvedtak som kan få store konsekvenser av økonomisk art for den det føres tilsyn med. Etter brann- og eksplosjonsvernloven § 41 er sentral tilsynsmyndighet klageinstans for vedtak truffet av kommunestyret eller fylkesmannen. For andre vedtak truffet av kommunen gjelder forvaltningsloven § 28 annet ledd. I all hovedsak fattes vedtakene av brann- og redningsvesenene selv, og klagenes behandles av kommunestyrene eller særskilte klagenemnder.

Leder av brannvesenet og øvrig personell er en del av den kommunale administrasjon underlagt politisk styring. Det kan stilles spørsmål ved om bånd mellom vedtaksorganet og klageorganet da blir for tette. Særlig i små kommuner med begrensede ressurser og stor saksmengde, kan det stilles spørsmål ved om enkeltsaker får en reell behandling i to instanser før det fattes endelig vedtak i forvaltningen.

### **Merknader til utk. § x – Sakskostnader etter klage**

DSB støtter flertallets forslag til ordlyd. Vi synes videre det er positivt at utvalget i andre ledd har foreslått at kostnader til advokat dekkes etter sats fastsatt i medhold av lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp § 3.

#### **Merknader til utk. § 86 – Utredningsplikt forskrifter**

Overordnet er DSB positiv til at utvalget foreslår å regulere nærmere krav til forskrifter enn dagens forvaltningslov.

DSB forvalter 4 lover og over 60 forskrifter, og har lang erfaring med å utarbeide og endre forskrifter. Vi støtter utvalgets forslag om at elementer av utredningsinstruksen tas inn i forvaltningsloven for å tydeliggjøre hva utredningsplikten for forskrifter innebærer. DSB er videre enig med utvalget i at det å lovfeste hele utredningsinstruksen vil føre for langt, og vi støtter derfor forslaget til ordlyd i § 86.

#### **Merknader til utk. § 87 – Oppstart av arbeid med forskrift**

DSB støtter forslaget om at forvaltningen bør kunngjøre oppstart av arbeidet med forskrifter. Vi vurderer det som positivt at dette foreslås som en "bør-regel". Regelen vil gi en klar oppfordring til forvaltningen om å kunngjøre forskriftsarbeid som vi setter i gang, men at regelen likevel gir rom for å unnlate kunngjøring dersom en forskriftsendring haster av ulike grunner.

Med hilsen  
for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap  
Direktørfunksjonen

Kristin Cordt-Hansen  
assisterende direktør

Vesla Victoria Kalve  
juridisk utredningsleder

Dokumentet er godkjent elektronisk.