

Saknr 21/19
Arkivsak: 2019/46823

Til mottaker

Høringsuttalelse til NOU 2019:5 Ny forvaltningslov

Bergen bystyre behandlet saken i møtet 20.11.2019 sak 21/19 og fattet følgende vedtak:

Bergen kommune avgir følgende høringsuttalelse til NOU 2019:5 Ny forvaltningslov:

1. Bergen kommune stiller seg positiv til at gjeldene forvaltningslov fra 1967, erstattes med ny lov.
2. Bergen kommune slutter seg generelt til at ulovfestet rett lovfestes, men ser det som viktig å presisere at lovendring ikke er tilsiktet, slik at utilsiktede endringer og tolkningsalternativer unngås.
3. Bergen kommune slutter seg til forslaget til formålsparagraf.
4. Bergen kommune slutter seg til bruk av klart språk i lovteksten, samt til tilsvarende krav om bruk av klart språk i den offentlige forvaltning.
5. Bergen kommune slutter seg til definisjonen av begrepet «part», da denne tydeliggjør hvem som er part og som dermed får rettigheter i forhold til et enkeltvedtak.
6. Bergen kommune slutter seg til definisjonen av «enkeltvedtak». Imidlertid benyttes også begrepet «vedtak» i lovutkastet uten at dette er definert. Bergen kommune vil derfor foreslå en presisering av begrepsbruken.
7. Bergen kommune vil peke på behov for en definisjon av begrepet «ordensstraff». Endringer i Lov om statsansatte ser ut til å medføre forskjell mellom statsansatte og kommunalt ansatte hva gjelder muligheten til å påklage en skriftlig advarsel.
8. Bergen kommune mener at begrepet «offentlig tjenesteperson» bør defineres, slik offentlig tjenestemann er definert i gjeldende forvaltningslov, for å klargjøre hvem bestemmelsen gjelder for.
9. Bergen kommune mener at suspensjon bør behandles tilsvarende oppsigelse og avskjed hva gjelder klageadgang.
10. Bergen kommune støtter forslaget om å presisere at det skal fattes enkeltvedtak ved tildeling, eller opphold av tjenester og andre naturalytelser.
11. Bergen kommune slutter seg til forslaget om krav til tolking oversetting, men mener at det er behov for avklaring og presisering av hvorvidt plikten omfatter enkeltpersonforetak, og eventuelt når plikten oppstår overfor disse. Bergen kommune anser det som en rimelig begrensning at plikten bør være foranlediget av en anmodning om oversettelse fra parten.

12. Bergen kommune slutter seg til kravet om at saksbehandlingen skal være skriftlig, men mener at det i noe større grad bør åpnes for muntlig kontakt med borgerne.
13. Bergen kommune ser positivt på automatisering av saksbehandlingsprosesser.
14. Bergen kommune slutter seg i hovedsak til flertallets forslag om adgang til helautomatisert saksbehandling, men mener at begrepet «lite inngripende» bør defineres nærmere.
15. Bergen kommune slutter seg til mindretallets forslag om at «*Behandlingen må sikre partens krav til forsvarlig saksbehandling og være forenlig med retten til vern av personopplysninger*».
16. Bergen kommune ser positivt på at det legges til rette for digital kommunikasjon.
17. Bergen kommune slutter seg til forslaget om krav til bekreftelse på mottatt henvendelse, opplysning om saksbehandlingstid og foreløpig svar.
18. Bergen kommune er positiv til utformingen av bestemmelsen om pålegg om å gi opplysninger, med de unntak som oppstilles.
19. Bergen kommune stiller seg i hovedsak positiv til måten bestemmelsen om undersøkelse og beslag er utformet på, men foreslår at det presiseres at bestemmelsen gjelder undersøkelser som ikke blir utført på et offentlig kontor eller annet tjenestested.
20. Bergen kommune foreslår en utredning av om skatteoppkrever på området for arbeidsgiverkontrollen heller burde vært underlagt særlovgivningen i skatteforvaltningsloven, både med hensyn til plikt om varsling og når det gjelder hjemmelsgrunnlag.
21. Bergen kommune stiller seg positiv til at habilitetsreglene presiseres, men mener det bør avklares hvorvidt forskjellen mellom forvaltningsloven og kommuneloven når det gjelder inhabilitet for underordnede er tilsiktet.
22. Bergen kommune støtter forslaget om utvidet adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger, og foreslår å presisere i § 36 at «opplysninger er tilgjengelig internt i organet, blant annet til bruk ved veiledning i andre saker».
23. Bergen kommune støtter forslaget om adgang til å dele opplysninger med et mottakerorgan, da dette vil bidra til effektivitet, samt tilpassede, og dermed bedre tjenester, men mener at det bør vurderes om regler om taushetsplikt i ulike regelverk bør harmoniseres for å sikre taushetsbelagt informasjon på en bedre måte.
24. Bergen kommune mener at taushetsplikt om bostedsadresse fortsatt bør reguleres i forvaltningsloven.
25. Bergen kommune mener at samtykke som hovedunntak fra taushetsplikten bør få en mer synlig plass i lovteksten gjennom et eget ledd i bestemmelsen, og i klarere språk.
26. Bergen kommune slutter seg til forslaget om at vedtak skal signeres, og at saksbehandlers navn skal fremgå.
27. Bergen kommune slutter seg generelt til at ulovfestet rett lovfestes, herunder delegasjonsadgang, adgangen til å sette vilkår, og forbudet mot myndighetsmisbruk.

28. Bergen kommune vurderer at lovfesting av ulovfestet rett skaper større tydelighet og tilgjengelighet til regelverket, og gjør saksbehandlingen mer forutsigbar for borgerne. Det bør imidlertid være tydelig at gjeldende rett videreføres for å unngå utilsiktede lovendringer.
29. Bergen kommune har ikke merknader til de foreslåtte innholdsmessige endringene i reglene om partsinnsyn.
30. Bergen kommune slutter seg til forslaget om endring av tittel fra «offentleglova» til «innsynslova».
31. Bergen kommune støtter ikke forslaget om å flytte reglene om partsinnsyn til innsynslova, da Bergen kommune er av den oppfatning at endringene er for omfattende til å gjennomføres uten nærmere utredning av konsekvensene ved dette, og særskilt høring av en slik lovendring.
32. Bergen kommune slutter seg til endringene i kapittel 8 om klage, men påpeker at forvaltningsloven bør harmoniseres med, eller vise til kommuneloven § 13-3, 2. ledd om inhabilitet for ansatte som har deltatt i saksbehandlingen, til å forberede saken for klageinstansen.
33. Bergen kommune slutter seg til at det bør være en viss adgang til statlig overprøving av lokal skjønnsutøvelse, dette ut fra hensynet til rettsikkerheten for private parter. Bestemmelsen bør formuleres slik at det fremgår tydelig hvilke hensyn som kan vektlegges, og det bør fremkomme at det skal legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre.
34. Bergen kommune mener at ordningen med rett til dekning av sakskostnader etter klage bør opprettholdes. Vilåorene for å få sakskostnader innvilget bør imidlertid presiseres og utformes slik at det skapes tydelighet om hvilke tilfeller, hva slags kostnader og kostnadsnivå som kan forventes dekket. Det bør også fremgå tydelige hvilke vurderinger forvaltningen skal legge til grunn ved behandlingen av slike krav.

Bergen bystyres behandling

Ingen representanter tok ordet.

Votering:

Innstillingen punkt 1 - 34 ble vedtatt enstemmig.

Utvalg for finans, kultur og næring behandlet saken i møtet 06.11.2019 sak 12/19 og avga følgende innstilling:

Utvalgets innstilling er likelydende med bystyrets vedtak.

Byrådet behandlet saken i møtet 24.10.2019 sak 461/19

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Byrådets og utvalgets innstilling er likelydende.

Bystyrets kontor, 22.11.2019

Birgitte Worren Bratland



Byrådssak /19

Saksframstilling

Vår referanse: 2019/46823-3

Høringsuttalelse til NOU 2019:5 Ny forvaltningslov

Hva saken gjelder:

Et lovutvalg nedsatt ved kongelig resolusjon 23.10.2015, avga sin utredning med forslag til ny forvaltningslov til Justis- og beredskapsdepartementet i mars 2019. Lovforslaget ble sendt på høring 03.06.2019.

Høringsfrist: 02.12.2019

Lovutvalgets oppdrag var å foreta en samlet gjennomgang av gjeldende forvaltningslov og tilhørende ulovfestet forvaltningsrett. Mandatet pekte på følgende tre hovedformål med utredningen;

- (1) å vurdere behov for forandringer på bakgrunn av dagens praksis,
- (2) å utarbeide en forståelig og brukervennlig lov som gir grunnlag for en god saksbehandling som ivaretar borgernes og private virksomheters rettssikkerhet og tillit til forvaltningen, samtidig som loven legger til rette for effektivitet og demokratisk styring innenfor rammene av ulike organisasjonsformer,
- (3) å utarbeide en lov som legger forholdene til rette for og bygger på at en stor del av saksbehandlingen i forvaltningen skjer eller vil skje digitalt.

Hovedinnholdet i lovforslaget

Utredningen er omfattende og mange ulike tema drøftes og analyseres. Lovforslaget inneholder hele 95 paragrafer inndelt i 15 kapitler, og skal avløse gjeldende forvaltningslov fra 1967. Nedenfor følger en oppsummering av de mest sentrale endringene ved lovforslaget. Det blir i saksutredningen gjort nærmere rede for vurderinger som er lagt til grunn for byrådets forslag til høringsuttalelse fra Bergen kommune.

Lovutvalget vurderer gjeldende lov i hovedsak som velfungerende, og forslaget viderefører i stor grad gjeldene rett. Gjeldende forvaltningsrett reguleres i stor grad av ulovfestet rett i tillegg til dagens forvaltningslov. Utvalget foreslår å lovfeste den ulovfestede retten, og presiserer at realitetsendringer ikke er tilsiktet ved dette. Videre presiseres definisjoner, og innholdet i en rekke bestemmelser tydeliggjøres. Lovutvalget har lagt stor vekt på tydelighet og klart språk i loven, og en rekke bestemmelser får ny ordlyd utformet i tråd med dette. Det stilles også krav til klart språk i forvaltningen.

Lovforslaget legger videre til rette for digitalisering, helautomatisert saksbehandling, og digital kommunikasjon. utfordringer knyttet til personvern er drøftet i utvalgets utredning.

Lovforslaget inneholder følgende formålsparagraf:

«Loven skal legge til rette for at forvaltningens saksbehandling er god, tillitsskapende og effektiv. Den skal ivareta hensynet til den enkelte og til samfunnet. For å oppnå lovens formål skal forvaltningsorganet opptre saklig og samarbeide med andre forvaltningsorganer».

Bestemmelsen klargjør lovens formål og hvordan forvaltningen skal oppfylle disse. Det stilles krav til god, tillitsskapende, saklig og effektiv saksbehandling som ivaretar hensynet til den enkelte og til samfunnet. Gjeldende lov inneholder ikke tilsvarende formålsparagraf.

Lovens virkeområde innsnevres noe i forhold til gjeldende lov, og gir unntak for visse institusjoner og visse saker. Når forvaltningen tar avgjørelser som ikke innebærer utøvelse av offentlig myndighet overfor borgerne, er det bare reglene om inhabilitet og taushetsplikt som får anvendelse. Loven oppstiller videre en organisatorisk avgrensning, ved at den bare gjelder stat, fylkeskommune og kommune. Kommunale foretak og interkommunale samarbeid omfattes dermed av loven. Loven gjelder også for interkommunale selskaper, offentlig eide aksjeselskaper og andre utskilte enheter når disse utøver offentlig myndighet.

Når det gjelder spørsmålet om adgang til statlig overprøving av forvaltningsvedtak kom lovutvalget ikke til enighet, og har fremmet ulike forslag til lovtekst. Videre er retten til dekning av sakskostnader etter klage foreslått fjernet. Dette er tema som blir nærmere belyst i saksutredningen.

Byråds vurdering og forslag til høringsuttalelse:

Forvaltningsloven gjelder all saksbehandling hvor det fattes beslutninger overfor borgerne, både i form av enkeltvedtak og forskrift. Ettersom loven gir føringer for samspillet mellom borgerne og den offentlige forvaltning, og gjelder alle kommunens fagområder, har det vært et mål å vurdere lovforslaget i lys av ulike hensyn som gjør seg gjeldende på kommunens mange oppgavefelt. Det har også vært et mål at høringsuttalelsen skal være representativ for hele kommunen, og jurister som kjenner, og jobber med regelverket har derfor bidratt med innspill og synspunkter ut fra sine fagområder.

Byrådet ser det som positivt at gjeldende forvaltningslov fra 1967 revideres og erstattes med ny lov. Byrådet slutter seg også til at innholdet i lovteksten presiseres og tydeliggjøres, samt at den utformes i klart språk. Tydelige formuleringer gjør regelverket mer tilgjengelig og forståelig både for saksbehandlere og for innbyggerne. Som et eksempel nevnes § 48 om krav til begrunnelse: «begrunnelsen skal tjene til å forklare sakens utfall, den skal tilpasses vedtakets betydning, og gjøre rede for de viktigste hensyn som er lagt vekt på».

Byrådet støtter videre kravet til klart og tydelig språk i forvaltningen. Dette følger også av kommuneloven, og er noe Bergen kommune over tid har hatt stort fokus på. Lovfesting av krav til klart språk, individuell tilpasning og presisering av veiledningsplikten kan medføre økt tidsbruk i saksbehandlingen. På den andre siden vil det at innbyggerne får større forståelse av prosessen, utfallet i saker og innholdet i brev og vedtak, kunne bidra til å redusere antall klagesaker. Trolig vil dette igjen bidra til økt tillit til kommunen og den offentlige forvaltning generelt.

At ulovfestet rett lovfestes vil gjøre regelverket mer oversiktlig for saksbehandlere. For innbyggerne, som gjerne ikke har samme forutsetninger for å sette seg inn i ulovfestede rettsregler, vil regelverket bli mer tilgjengelig, og saksbehandlingen mer forutsigbar. Å formulere ulovfestede prinsipper, utviklet gjennom langvarig praksis, i kort lovtekst kan imidlertid føre til risiko for nye tolkninger og dermed utilsiktede lovendringer. Ettersom lovutvalget presiserer at realitetsendringer ikke er tilsiktet, vil imidlertid tidligere praksis og teori fortsatt være relevant ved tolkningen av de nye reglene. Byrådet ser derfor positivt på lovfesting av ulovfestet rett.

At loven i § 1 får en formålsparagraf vurderes som positivt. Loven får dermed et tydelig formål med rammer for hvordan det offentlige skal opptre overfor borgerne. At saksbehandlingen skal være god, tillitsskapende, saklig og effektiv, samt ivareta hensyn både til den enkelte og til samfunnet gjelder også i dag. I dag følger imidlertid dette av ulovfestede regler om myndighetsmisbruk, herunder forbud mot å legge vekt på utenforliggende hensyn og usaklig forskjellsbehandling. Lovfesting av disse prinsippene innebærer en tydeliggjøring både av kravene til forvaltningens saksbehandling, men også av at det skal foretas avveininger mellom hensyn til enkeltindividene og til samfunnet generelt.

Formålsparagrafen oppstiller ikke nærmere føringer for hvordan kravene skal ivaretas, og utgjør således ikke selvstendige vurderingstemaer for hvorvidt lovens krav er overholdt. Bestemmelsen gir snarere føringer for hensyn som skal vektlegges ved vurderingen av hvordan lovens øvrige bestemmelser skal tolkes og praktiseres. Kravet til god saksbehandling oppstiller visse kvalitative minstekrav, og kravet til effektivitet omfatter både krav til tidsmessig og kostnadmessig effektivitet. Det må således foretas en avveining mellom hensynet til grundighet og hensynet til effektivitet. Dette gjelder også i dag. At saksbehandlingen skal være tillitsskapende omfatter krav til respekt, hensynsfullhet, etterprøvnbarhet og notoritet. Formålsbestemmelsen vil også utgjøre tolkningsbakgrunn for øvrige bestemmelser og ved skjønnsutøvelse.

Formålsparagrafen stiller videre krav til samarbeid mellom forvaltningsorganer. Kravet er nytt, og det er uklart hvor vidtrekkende samarbeidsplikten er. Det pekes i lovutredningen på den høye graden av spesialisering og oppsplitting av funksjoner i den offentlige forvaltning, og at dette er uoversiktlig for borgerne. Lovutvalget ser det derfor som viktig at ulike deler av forvaltningen samarbeider. På den ene siden kan samarbeid være tidkrevende, men formålsbestemmelsen kan trolig ikke tolkes strengere enn at den ses i lys av forvaltningens veiledningsplikt.

Byrådet mener at det bør legges til rette for at innbyggerne ikke opplever seg som kasterballer mellom ulike instanser. Deling av informasjon mellom ulike instanser vil også kunne gi tryggere og bedre tjenester, og spare tid og ressurser. Som følge av den digitale utviklingen er det også utviklet løsninger som i langt større grad åpner for deling av informasjon. KS har vært en pådriver for digitalisering, og Bergen kommune har kommet langt i å utvikle digitale løsninger for innsamling, sammenstilling og deling av informasjon. Byrådet ser positivt på at lovverket både åpner for, og pålegger plikt til samarbeid og deling av informasjon.

Byrådet vurderer at den nye formålsbestemmelsen på en god måte tydeliggjør ulovfestede prinsipper, og anser dette som positivt både for forvaltningen selv, og ikke minst for borgerne.

Lovutkastet blir nærmere gjennomgått i saksfremstillingen, og enkelte problemstillinger blir nærmere belyst og kommentert.

Begrunnelse for framleggelse til bystyret:

Byrådets fullmakter § 7:

Byrådet avgir høringsuttalelser på vegne av Bergen kommune. Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret.

Saken anses å være prinsipiell og innebære politiske avveininger.

Forretningsutvalget har i møte 25.06.2019 i sak 139/19 fattet følgende vedtak:

Bystyret avgir høringsuttalelse til «Forvaltningslovsutvalgets utredning «NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov».

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bergen kommune avgir følgende høringsuttalelse til NOU 2019:5 Ny forvaltningslov:

1. Bergen kommune stiller seg positiv til at gjeldene forvaltningslov fra 1967, erstattes med ny lov.
2. Bergen kommune slutter seg generelt til at ulovfestet rett lovfestes, men ser det som viktig å presisere at lovendring ikke er tilsiktet, slik at utilsiktede endringer og tolkningsalternativer unngås.
3. Bergen kommune slutter seg til forslaget til formålsparagraf.
4. Bergen kommune slutter seg til bruk av klart språk i lovteksten, samt til tilsvarende krav om bruk av klart språk i den offentlige forvaltning.
5. Bergen kommune slutter seg til definisjonen av begrepet «part», da denne tydeliggjør hvem som er part og som dermed får rettigheter i forhold til et enkeltvedtak.
6. Bergen kommune slutter seg til definisjonen av «enkeltvedtak». Imidlertid benyttes også begrepet «vedtak» i lovutkastet uten at dette er definert. Bergen kommune vil derfor foreslå en presisering av begrepsbruken.
7. Bergen kommune vil peke på behov for en definisjon av begrepet «ordensstraff». Endringer i Lov om statsansatte ser ut til å medføre forskjell mellom statsansatte og kommunalt ansatte hva gjelder muligheten til å påklage en skriftlig advarsel.
8. Bergen kommune mener at begrepet «offentlig tjenesteperson» bør defineres, slik offentlig tjenestemann er definert i gjeldende forvaltningslov, for å klargjøre hvem bestemmelsen gjelder for.
9. Bergen kommune mener at suspensjon bør behandles tilsvarende oppsigelse og avskjed hva gjelder klageadgang.
10. Bergen kommune støtter forslaget om å presisere at det skal fattes enkeltvedtak ved tildeling, eller opphold av tjenester og andre naturalytelser.
11. Bergen kommune slutter seg til forslaget om krav til tolking oversetting, men mener at det er behov for avklaring og presisering av hvorvidt plikten omfatter enkeltpersonforetak, og eventuelt når plikten oppstår overfor disse. Bergen kommune anser det som en rimelig begrensning at plikten bør være foranlediget av en anmodning om oversettelse fra parten.
12. Bergen kommune slutter seg til kravet om at saksbehandlingen skal være skriftlig, men mener at det i noe større grad bør åpnes for muntlig kontakt med borgerne.
13. Bergen kommune ser positivt på automatisering av saksbehandlingsprosesser.
14. Bergen kommune slutter seg i hovedsak til flertallets forslag om adgang til helautomatisert saksbehandling, men mener at begrepet «lite inngripende» bør defineres nærmere.
15. Bergen kommune slutter seg til mindretallets forslag om at *«Behandlingen må sikre partens krav til forsvarlig saksbehandling og være forenlig med retten til vern av personopplysninger»*.

16. Bergen kommune ser positivt på at det legges til rette for digital kommunikasjon.
17. Bergen kommune slutter seg til forslaget om krav til bekreftelse på mottatt henvendelse, opplysning om saksbehandlingstid og foreløpig svar.
18. Bergen kommune er positiv til utformingen av bestemmelsen om pålegg om å gi opplysninger, med de unntak som oppstilles.
19. Bergen kommune stiller seg i hovedsak positiv til måten bestemmelsen om undersøkelse og beslag er utformet på, men foreslår at det presiseres at bestemmelsen gjelder undersøkelser som ikke blir utført på et offentlig kontor eller annet tjenestested.
20. Bergen kommune foreslår en utredning av om skatteoppkrever på området for arbeidsgiverkontrollen heller burde vært underlagt særlovgivningen i skatteforvaltningsloven, både med hensyn til plikt om varsling og når det gjelder hjemmelsgrunnlag.
21. Bergen kommune stiller seg positiv til at habilitetsreglene presiseres, men mener det bør avklares hvorvidt forskjellen mellom forvaltningsloven og kommuneloven når det gjelder inhabilitet for underordnede er tilsiktet.
22. Bergen kommune støtter forslaget om utvidet adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger, og foreslår å presisere i § 36 at «opplysninger er tilgjengelig internt i organet, blant annet til bruk ved veiledning i andre saker».
23. Bergen kommune støtter forslaget om adgang til å dele opplysninger med et mottakerorgan, da dette vil bidra til effektivitet, samt tilpassede, og dermed bedre tjenester, men mener at det bør vurderes om regler om taushetsplikt i ulike regelverk bør harmoniseres for å sikre taushetsbelagt informasjon på en bedre måte.
24. Bergen kommune mener at taushetsplikt om bostedsadresse fortsatt bør reguleres i forvaltningsloven.
25. Bergen kommune mener at samtykke som hovedunntak fra taushetsplikten bør få en mer synlig plass i lovteksten gjennom et eget ledd i bestemmelsen, og i klarere språk.
26. Bergen kommune slutter seg til forslaget om at vedtak skal signeres, og at saksbehandlers navn skal fremgå.
27. Bergen kommune slutter seg generelt til at ulovfestet rett lovfestes, herunder delegasjonsadgang, adgangen til å sette vilkår, og forbudet mot myndighetsmisbruk.
28. Bergen kommune vurderer at lovfesting av ulovfestet rett skaper større tydelighet og tilgjengelighet til regelverket, og gjør saksbehandlingen mer forutsigbar for borgerne. Det bør imidlertid være tydelig at gjeldende rett videreføres for å unngå utilsiktede lovendringer.
29. Bergen kommune har ikke merknader til de foreslåtte innholdsmessige endringene i reglene om partsinnsyn.
30. Bergen kommune slutter seg til forslaget om endring av tittel fra «offentleglova» til «innsynslova».

31. Bergen kommune støtter ikke forslaget om å flytte reglene om partsinnsyn til innsynslova, da Bergen kommune er av den oppfatning at endringene er for omfattende til å gjennomføres uten nærmere utredning av konsekvensene ved dette, og særskilt høring av en slik lovendring.
32. Bergen kommune slutter seg til endringene i kapittel 8 om klage, men påpeker at forvaltningsloven bør harmoniseres med, eller vise til kommuneloven § 13-3, 2. ledd om inhabilitet for ansatte som har deltatt i saksbehandlingen, til å forberede saken for klageinstansen.
33. Bergen kommune slutter seg til at det bør være en viss adgang til statlig overprøving av lokal skjønnsutøvelse, dette ut fra hensynet til rettsikkerheten for private parter. Bestemmelsen bør formuleres slik at det fremgår tydelig hvilke hensyn som kan vektlegges, og det bør fremkomme at det skal legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret.
34. Bergen kommune mener at ordningen med rett til dekning av sakskostnader etter klage bør opprettholdes. Vilkårene for å få sakskostnader innvilget bør imidlertid presiseres og utformes slik at det skapes tydelighet om hvilke tilfeller, hva slags kostnader og kostnadsnivå som kan forventes dekket. Det bør også fremgå tydelige hvilke vurderinger forvaltningen skal legge til grunn ved behandlingen av slike krav.

Dato: 24. oktober 2019

Roger Valhammer
Byrådsleder

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg:

Lovforslaget og utvalgets utredning kan leses her:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/8d681c58c7a94929954ca9538a2476a6/no/pdfs/nu201920190005000dddpdfs.pdf>

Saksframstilling:

Nedenfor følger en nærmere utredning og vurdering av lovutkastet, samt en redegjørelse av konkrete problemstillinger som byrådet ønsker å belyse

Definisjoner

Lovforslaget inneholder nye definisjoner av begrepene «part», «enkeltvedtak» og «forskrift». Dette er sentrale begreper ettersom det er «parter» som gis rettigheter etter loven, til for eksempel å påklage en beslutning som er et «enkeltvedtak».

Byrådet slutter seg til den nye definisjonen av part som: «a) den som et enkeltvedtak eller annen individuell avgjørelse kan rette seg mot, b) den som kan få sine rettigheter eller plikter endret som følge av en slik avgjørelse, c) den som en slik avgjørelse kan innebære vesentlige ulemper eller skadevirkninger for». Formuleringene tydeliggjør hvem som regnes som part, og som dermed får rettigheter i tilknytning til et enkeltvedtak.

Definisjonen av enkeltvedtak videreføres i stor grad; «Som enkeltvedtak regnes en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet, er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer» Lovforslaget har fått følgende tillegg: «og «avslutter saken helt eller delvis». Byrådet vurderer at bestemmelsen ved det nye tillegget tydeliggjør hva slags beslutninger som er å regne for enkeltvedtak. Byrådet ser videre positivt på at begrepet «vedtak», tidligere brukt som samlebegrep for enkeltvedtak og forskrift ikke videreføres, og at lovforslaget dermed kun skiller mellom begrepene enkeltvedtak og forskrift. Imidlertid benyttes likevel begrepet «vedtak» i lovutkastet uten at dette begrepet lenger er definert. Det fremstår følgelig som uklart at begrepet «vedtak» senere i lovutkastet benyttes hvor det trolig siktes til «enkeltvedtak». Byrådet mener derfor at begrepsbruken bør presiseres.

Bestemmelsen nevner en rekke type avgjørelser som skal regnes som enkeltvedtak, herunder ileggelse av ordensstraff. Det er imidlertid uklart om advarsel i arbeidsforhold er å regne for ordenstraff, og således som enkeltvedtak.

Vedtak om å ilegge offentlig tjenestemann ordenstraff er et enkeltvedtak etter dagens forvaltningslov og videreføres i utkastet §6, (1) f. Hva som anses som ordenstraff er imidlertid ikke definert. I gjeldende forvaltningslov § 2, 2. ledd, er det ved ordlyden «ordenstraff», vist til Statsansatteloven § 25. I tidligere tjenestemannslov var skriftlig tilrettevisning /advarsel en ordenstraff for statsansatte, men dette ble endret ved den nye Statsansatteloven i 2017. Statsansatteloven gjelder ikke for kommunalt ansatte. For kommunalt ansatte har det på ulovfestet grunnlag, og gjennom rettspraksis blitt lagt til grunn at advarsler kan være ordenstraff, og dermed utgjør enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette medfører at selv om lovgiver har fastsatt at advarsler ikke lenger skal være ordenstraff og dermed enkeltvedtak for statsansatte, vil en advarsel likevel kunne være et enkeltvedtak for ansatte i kommuner. Høyesterett har tidligere uttalt (RT 2003-04-23) at: *«I og med at forvaltningsloven i seg selv gir liten veiledning for hva som skal anses som ordensstraff, må det trekkes paralleller til tjenestemannsloven §14 Det må foretas en helhetlig vurdering av realiteten i beslutningen for å vurdere om dette er en ordensstraff».*

Det har således etter lovendringen i satsansatteloven oppstått forskjeller i hva som er ordensstraff for statsansatte og kommunalt ansatte. Dette synes lite hensiktsmessig og de samme forhold som begrunner at dette ble endret for statsansatte gjør seg også gjeldende for kommunalt ansatte. Det er nærliggende å legge til grunn at et av vurderingstemaene til Høyesterett, og henvisningen til tjenestemannsloven har hatt likbehandling mellom

statsansatte og kommunalt ansatte som målsetting. Utfordringen kan løses ved en definisjon av begrepet «ordensstraff i § 6 i lovutkastet.

Når det gjelder lovens anvendelse i saker om tilsetning, oppsigelse og avskjed av offentlige tjenestepersoner mener byrådet at begrepet offentlig tjenesteperson bør defineres, slik offentlig tjenestemann er definert i dagens lov. Dette for å klargjøre hvem bestemmelsen gjelder for.

§ 7, 2. ledd unntar avgjørelser om oppsigelse og avskjed fra reglene om klage, suspensjon omfattes ikke av unntaket. Det bør etter byrådets vurdering heller ikke være adgang til å påklage suspensjon. Det ikke er praktisk med klageadgang ved suspensjon ettersom suspensjon kun kan besluttes for et begrenset tidsrom, mens saken undersøkes, f.eks ved politietterforskning. Grunnvilkåret for suspensjon er at arbeidstakeren har gjort seg skyldig i forhold som kan medføre avskjed iht. arbeidsmiljøloven. En eventuell klage vil ofte ikke kunne behandles før vedtaket likevel har opphørt.

Byrådet støtter forslaget om å presisere at det skal fattes enkeltvedtak ved tildeling eller opphold av tjenester og andre naturalytelser. Dette har vært gjeldende rett, men er likevel ikke alltid praktisert. Når det gjelder opphør av tjenester, regner en med at det ikke trengs et nytt enkeltvedtak når tjenester er tildelt for en begrenset tidsperiode, og denne perioden er over. Byrådet støtter også forslaget om at avklaring av innholdet i, og gjennomføringen av ytelsen etter at tildelingen har skjedd, ikke skal regnes som enkeltvedtak. Slike avgjørelser gir ikke nye plikter eller rettigheter utover det som allerede er bestemt. Dersom forvaltningen ikke følger opp sitt vedtak, må tiltaket være tilsyn, og ikke et nytt vedtak.

Tolking og oversetting

Bestemmelsen i § 9 legger opp til at forvaltningsorganet i saker om enkeltvedtak skal «sørge for at vedtaket med begrunnelse, og sentrale dokumenter i saken blir oversatt til engelsk, eller til et språk som parten forstår, når dette er nødvendig for at en privatperson skal kunne ivareta sine interesser på en rimelig måte».

Bestemmelsen oppfattes slik at forvaltningsorganet skal dekke kostnader ved oversetting. Byrådet stiller seg i utgangspunktet positiv til forslaget, men mener det er behov for noen presiseringer. Forvaltningsorganets plikt til å oversette dokumenter gjelder bare overfor parter som er privatpersoner. Av lovutvalgets merknader til bestemmelsen fremgår at «*Det må kunne forventes at selskaper som driver virksomhet i Norge, selv kan sørge for å få oversatt offentlige dokumenter og opplysninger av relevans for virksomheten*».

Det er imidlertid uklart hvorvidt forvaltningsorganet skal ha plikt til å besørge oversetting overfor enkeltpersonforetak. Enkeltpersonforetak er privatpersoner, ikke juridiske personer eller selskap. Det er etter ordlyden naturlig å forstå at plikten også omfatter enkeltpersonforetak. Tilsvarende begrunnelsen for å unnta selskaper fra retten til å få oversetting besørget, driver også enkeltpersonforetak virksomhet i Norge. Ettersom mange enkeltpersonforetak opprettes og drives av personer fra fremmedspråklige land, vurderer byrådet at det er behov for en presisering av hvorvidt unntaket også skal omfatte disse. Eventuelt bør det presiseres nærmere hva som skal til for at plikten oppstår, altså når det er «nødvendig» at forvaltningen besørger oversettelse overfor næringsdrivende som er enkeltpersonforetak. Det bør også avklares når plikten oppstår. Byrådet anser det som en rimelig begrensning at plikten bør være foranlediget av en anmodning om oversettelse fra parten.

Skriftlig saksbehandling

Utkastets § 10 stiller krav til skriftlig saksbehandling. Bruken av uttrykket «part» i merknadene til bestemmelsen tilsier at bestemmelsen skal begrenses til saker som gjelder

enkeltvedtak. Dette fremkommer imidlertid ikke av bestemmelsen. Verken gjeldende forvaltningslov eller utkastet definerer hva som regnes som «saksbehandling». Etter § 10 andre ledd kan det gjøres unntak fra prinsippet om skriftlig saksbehandling hvis det er nødvendig fordi saken «haster», eller «andre særlige forhold» tilsier det.

Generelt kan en saksbehandlingsprosess bestå både i forberedelse til, og oppfølging av saker som ikke er knyttet opp mot offentlig myndighetsutøvelse. Utformingen av bestemmelsen med tilhørende merknader tilsier at muntlig kontakt med borgerne, bare bør skje i unntakstilfeller. Telefonisk kontakt med borgerne vil i mange tilfeller være mer effektivt enn skriftlig kommunikasjon. Både effektivitetshensyn og hensyn til umiddelbarhet er forhold som kan tale for muntlighet i saksbehandlingen. Ved for eksempel skatteoppkreving benyttes per i dag telefonsamtaler i ganske stor grad både i forbindelse med gjennomføring av bokettersyn, og som innledende og avsluttende møte med et kontrollobjekt.

Byrådet mener at det i noe større grad bør åpnes for at telefonsamtaler hvor forvaltningsorganet tar kontakt med borgerne kan foretas uten at det haster, eller at det foreligger særlige forhold. Muntlige samtaler bør selvsagt dokumenteres og registreres i forvaltningsorganets saksbehandlingssystem.

Helautomatisert saksbehandling, automatiserte saksbehandlingssystemer og digital kommunikasjon.

Utkastet åpner for automatisering av forvaltningens saksbehandlingsprosesser. Byrådet ser positivt på automatisering av ulike prosesser, men ser også at utstrakt bruk av helautomatiserte saksbehandlingsprosesser i visse tilfeller kan virke mot sin hensikt. Tilbakemeldinger fra innbyggere tilsier at mange opplever det som verdifullt å få snakke med saksbehandlere personlig, opprette tillitsforhold, og gjøres trygge på at deres sak er korrekt behandlet. Personlig kontakt kan således medføre færre klager lokalt, og følgelig også at færre klager blir videresendt til behandling hos øvrige forvaltningsorganer. Helautomatisert saksbehandling som er egnet til å svekke legitimiteten hos innbyggerne støttes ikke.

Automatisering kan imidlertid utvilsomt medføre raskere saksbehandling for et bredt spekter av kommunens oppgaver, i tillegg til et forbedret servicetilbud overfor publikum. Automatisering vil også kunne gi muligheter for redusert bruk av ressurser, hvor de automatiserte prosessene er egnet til å skape tillit hos borgerne. Deler av driften kan tenkes helautomatisert, slik at saken påbegynnes og slutføres uten involvering av saksbehandlere knyttet til hver enkelt sak, og/eller hvor saksbehandlere gjennomfører siste ledd i saksbehandlingen i saker som fordrer bruk av skjønn.

Automatiserte løsninger vil videre kunne bidra til likebehandling og riktigere avgjørelser, hindre ulik praksis, samt bidra til at saksbehandlingskrav blir oppfylt. En utvidet adgang til innhenting av informasjon på tvers av offentlige forvaltningsorgan vil dessuten muliggjøre at relevant informasjon automatisk kan hentes fra øvrige databaser, før den deretter behandles manuelt lokalt. Dette vil kunne effektivisere saksbehandlingen. På sikt vil dette også kunne være kostnadsbesparende, selv om administrative og økonomiske kostnader må påregnes i utviklende faser. Byrådet er enig i at kravet om dokumentasjon for det rettslige innholdet i automatiserte saksbehandlingssystemer (utkastet § 12) legger til rette for kontroll av systemer og gir prosessene rettslig legitimitet. Byrådet stiller seg positiv til videre tilpasning av forvaltningsloven til automatisert saksbehandling.

Utkastet åpner i § 13 for en utvidet mulighet til utvikling av digitale løsninger for forvaltningen, herunder ved bruk av digital kommunikasjon. Digital kommunikasjon synes å være i tråd med et bredt spekter av innbyggernes ønsker og forventninger. Digital kommunikasjon kan legge til rette for at innbyggerne i større grad kan ivareta sine interesser, samt bidra til effektivitet. Digitalisering fordrer imidlertid ytterligere investeringer i IKT. Dette gjelder særlig for

løsninger knyttet til foreløpig svar og tilbakemelding ved lang saksbehandlingstid (utkastet § 17) og deling av taushetsbelagt informasjon lagret i databaser (utkastet § 36).

Det er fremlagt to ulike forslag til bestemmelse om helautomatisert saksbehandling:

Flertallets forslag:

«Kongen kan gi forskrift om at forvaltningsorganet på bestemte saksområder kan treffe avgjørelser ved helautomatisert saksbehandling. Avgjørelser som er lite inngripende overfor den enkelte, kan treffes ved helautomatisert behandling uten hjemmel i forskrift».

Mindretallet forslag:

«Forvaltningsorganet kan treffe helautomatiserte avgjørelser hvor personopplysninger inngår, når behandlingen er nødvendig for å utøve offentlig myndighet eller utføre lovfestede oppgaver. Behandlingen må sikre partens krav til forsvarlig saksbehandling og være forenlig med retten til vern av personopplysninger».

Byrådet støtter flertallets tolkning av GDPR art. 22, om at den registrerte automatisk er beskyttet mot helautomatiske individuelle avgjørelser. Unntak må dermed hjemles i unionsretten eller nasjonal rett. Byrådet er i utgangspunktet for en generell hjemmel for enkelte tilfeller, men savner en tydeligere definisjon av begrepet «lite inngripende». Det synes vanskelig å definere på en standardisert måte hva som vil være en lite inngripende avgjørelse.

Byrådet foreslår krav til gjennomføring av personvernkonsekvensvurdering ved opprettelse av hjemmel i forskrift slik at hvert enkelt organ slipper å gjøre dette. Og på denne måten sørge for at hjemmelen ikke bryter med personopplysningsreglene.

Byrådet støtter siste del av mindretallets forslag. «Behandlingen må sikre partens krav til forsvarlig saksbehandling og være forenlig med retten til vern av personopplysninger». En slik bestemmelse blir likevel for vag og kan i realiteten skape en loop mellom GDPR art. 22 og denne bestemmelsen.

Byrådet støtter for øvrig forslaget om krav til dokumentasjon av og krav til automatiserte saksbehandlingssystemer, samt til at forvaltningen skal tilrettelegge for digital kommunikasjon.

Saksbehandlingstid og foreløpig svar

Lovforslagets § 17 annet ledd pålegger forvaltningen å straks bekrefte at henvendelser er mottatt og opplyse om saksbehandlingstid i saker som den private part innleder. Eventuelt kan det gis foreløpig svar, med opplysning om saksbehandlingstid dersom det vil gå mer enn én måned før henvendelsen vil bli besvart. Bestemmelsen vil gjelde samtlige søknader, klager og øvrige henvendelser. Regelen kan være upraktisk for henvendelser som mottas ved muntlig kommunikasjon. Den vil videre forandre nye rutiner og digitale løsninger for øvrige henvendelser. Regelen vil imidlertid kunne gi borgerne større tillit til kommunen sin virksomhet ved at borgerne inkluderes i saksforløpet, og ved at saksforløpet blir mer forutberegnelig for borgerne. Regelen vil også kunne avverge repeterende henvendelser fra borgere som ønsker informasjon om status for behandlingen av sin sak, og vil totalt sett kunne medføre redusert ressursbruk.

Pålegg om å gi opplysninger

Bestemmelsen i § 18 er en videreføring av nåværende forvaltningslov § 14, men med enkelte mindre endringer. Etter gjeldende bestemmelse kan den som blir pålagt å gi opplysninger klage over pålegget hvis vedkommende mener at han eller hun ikke har plikt eller lovlig adgang til å oppgi opplysninger. Fristen er tre dager. Hvis forvaltningsorganet finner det påtrengende nødvendig for å gjennomføre sine oppgaver etter loven, kan det

kreve at opplysningene blir gitt før klagesaken er avgjort. Etter utkastet § 21 kan parten klage på pålegget innen en uke, men pålegget skal i utgangspunktet etterkommes selv om klagen ikke er avgjort. Utsetting bør etter forslaget gis når klagen reiser rimelig tvil om lovligheten av pålegget. Utsetting skal gis hvis pålegget gjelder fremlegging av dokumenter, når disse blir forseglet og deponert etter regler gitt i forskrift.

Bestemmelsen er aktuell for en rekke arbeidsoppgaver hos Kemneren i Bergen. Erfaringen er at pålegg om å gi opplysninger sjelden blir påklaget. Utsettelse av bokettersynet i påvente av at klagesak skal vurderes innebærer i prinsippet en risiko for at regnskapsmaterieil kan forsvinne. Sammenlignet med dagens bestemmelse vil en regel som fremmet i utkastet gi et klarere grunnlag for umiddelbar gjennomføring av bokettersyn. Byrådet er positiv til utformingen av bestemmelsen, med de unntak som oppstilles.

Avgjørelse om undersøkelse eller beslag

Bestemmelsen i utkastet § 22 er en videreføring av forvaltningsloven § 15 med enkelte endringer. Den nye bestemmelsen gjelder «avgjørelse om undersøkelse og beslag». At «beslag» omfattes, er nytt. I henhold til forslaget skal avgjørelsen om beslag viser til de regler den bygger på, og det skal opplyses at avgjørelsen kan påklages. Dersom det er tatt beslag, skal det fremgå av en rapport hva som ble beslaglagt, og hvor beslaget ble tatt. Rapporten skal sendes til parten straks den er ferdig.

Bestemmelsen kan være aktuell for skatteoppkrever hvis regnskapsmateriale tas med i forbindelse med bokettersyn. Ifølge motivene til bestemmelsen omfattes også materiale som knytter seg til speilkopiering (s. 431). Forslaget fremstår som en regulering av kontrollobjektets rettigheter ved beslag. Bruken av uttrykket «undersøkelse» i utkastet innebærer en endret formulering sammenholdt med gjeldende forvaltningslov § 15, som gjelder ved «gransking, herunder husundersøkelse og bokettersyn». Begrepet «undersøkelse» tilsier bokettersyn er omfattet, og det reises ikke innvendinger mot at uttrykket «undersøkelse» erstatter eksisterende formulering. Det fremgår av gjeldende bestemmelse at den gjelder når gransking ikke blir utført på et offentlig kontor eller annet bestemt tjenestested. Gjeldende bestemmelse regulerer dermed hvordan regnskapskontrollør skal opptre på bokettersyn utenfor skatteoppkrevers kontor. Formuleringen om at bestemmelsen gjelder utenfor offentlig kontor eller annet bestemt tjenestested, er ikke videreført i lovutkastet, og bestemmelsen tolkes dermed slik at den gjelder både på og utenfor offentlig kontor og annet tjenestested. Etter utkastet skal parten «gis anledning til å være tilstede på det offentlige kontoret mens undersøkelsen pågår, hvis det kan gjøres uten vesentlig ulempe og uten at formålet ved undersøkelsen settes i fare». Dette fremstår som en utvidelse av kontrollobjektets rettigheter til å være til stede under bokettersynet. Dette vurderes ikke som hensiktsmessig, idet dette vil kunne medføre diskusjon om når det å ha parten tilstede innebærer en «vesentlig ulempe» eller setter formålet med undersøkelsen i fare. Av utredningen (s. 430-431) fremgår det derimot at reglene vil gjelde for undersøkelser som ikke blir utført på et offentlig kontor med videre. Dette bør klargjøres i lovteksten.

Av gjeldene forvaltningslov, fremgår at den som leder forretningen uoppfordret skal legitimere seg, meddele formålet med forretningen og oppgi hjemmelen for den. Lovutkastet legger opp til at den som leder undersøkelsen uoppfordret skal legitimere seg og meddele formålet med den. Bestemmelsene er likelydende, bortsett fra at hjemmelen for forretningen skal oppgis, mens dette i lovutkastet følger av første ledd: «En avgjørelse om undersøkelse eller beslag skal vise til de regler den bygger på». Utkastets forslag til bestemmelse når det gjelder hjemmelshenvisning under kontrollen er på denne bakgrunn noe endret sammenholdt med eksisterende bestemmelse, og det åpnes for å komme tilbake til hjemmelshenvisning i etterkant.

Også spørsmålet om forhåndsvarsel ved undersøkelse er diskutert i motivene til bestemmelsen. Byrådet er enig i at undersøkelse som hovedregel bør varsles i forkant, men at det gjøres unntak i tilfeller hvor formålet med kontrollen settes i fare.

Inhabilitet

I hovedsak videreføres gjeldende regler om inhabilitet, ved at den som er inhabil ikke skal være med på å tilrettelegge grunnlaget for eller treffe avgjørelse i en forvaltningssak. Det sentrale er at en inhabil person ikke skal kunne påvirke utfallet av en sak, eller bli mistenkt for å kunne gjøre det.

Familiære tilknytningsforhold leder til inhabilitet uten videre, og gjeldende rett videreføres med noen suppleringer. Det samme gjelder vennskap og uvennskap. Videre oppstilles regler om direkte inhabilitet der saksbehandleren har en bestemt tilknytning til et foretak eller tilsvarende, for eksempel lederstilling eller styreverv. Det foreslås i slike tilfeller en karenstid på ett år. Inhabilitet som følge andre «andre særegne forhold» videreføres.

Byrådet vurderer tilføyelsene til inhabilitetsreglene som klargjørende og nyttige. De nye tilfellene som oppregnes i loven, som karenstiden etter ledelses- og styreverv, kan nok medføre inhabilitet også etter gjeldende lov, men da utfra vurderingen av «andre særegne forhold». Presisering i lovteksten gjør bestemmelsen lettere tilgjengelig og enklere å anvende.

Direkte underordnede omfattes av bestemmelsen, men kan likevel tilrettelegge grunnlaget for avgjørelsen så lenge selve avgjørelsen treffes av andre. Reglene i hhv. kommunelov og forvaltningslov samsvarer ikke helt på dette punktet, og skaper ulikheter mht. adgangen til å forberede en sak for klageinstansen. Etter forvaltningsloven kan en direkte underordnet tilrettelegge grunnlaget for, men ikke treffe avgjørelse i saken. Iht. kommuneloven er den underordnede inhabil også til å forberede saken for klageinstansen. Spørsmålet er relevant der det utøves offentlig myndighet i utskilte selskaper, etter delegasjon fra kommunen. Kommunelovens bestemmelse gjelder kommunens ansatte, mens inhabilitet for ansatte i selvstendige selskaper, som har sitt ansettelsesforhold i selskapet, reguleres av forvaltningsloven. Med henvisning til lovutvalgets mandat om å at loven skal legge til rette for effektivitet og demokratisk styring innenfor rammene av ulike organisasjonsformer, bør det vurderes om denne forskjellen tilsiktet.

Taushetsplikt

Reglene om taushetsplikt bygger på en systematikk med hovedregel og unntak: Taushetsplikten gjelder for nærmere bestemte opplysninger, med mindre det gjelder et unntak. Denne systematikken bør også framgå klart av loven. Bestemmelsene om taushetsplikt er omformulert, uten at realitetsendringer er tilsiktet.

Når det gjelder hva som regnes som personlige forhold, er det nytt at loven lister opp opplysninger som ikke anses som personlige, og det presiseres at det ikke er avgjørende hvordan en selv bedømmer opplysningene. Adgangen til å dele taushetsbelagte opplysninger utvides likevel noe ved at det gis uttrykkelig adgang til at personer i samme forvaltningsorgan kan dele taushetsbelagte opplysninger ved saklig behov.

Det reises imidlertid spørsmål ved om utkastets ordlyd innebærer at adgangen til å dele opplysninger i forbindelse med veiledning (f.eks. case-gjennomgang overfor kollegaer), som ikke er knyttet opp imot saklig behov for opplysninger i forbindelse med en konkret sak, vil bli innstrammet. Hensyn til effektivitet og likebehandling tilsier at det bør være tilgang til å dele opplysninger til bruk ved veiledning i andre saker. Det foreslås derfor presisert i utkastets

§ 36 at «opplysningene er tilgjengelig for andre tjenestemenn innen organet, bl.a. til bruk ved veiledning i andre saker».

Taushetsbelagt informasjon kan også deles med personer i andre forvaltningsorganer så langt det er nødvendig for å utføre de oppgaver som er lagt til giverorganet eller mottakerorganet. Byrådet ser det som fordelaktig at en i større grad åpner for deling mellom offentlige organer, da dette kan være både tid- og ressursbesparende, skjærer den det gjelder for ny innsamling av data, og gjør forvaltningsorganet i stand til å yte bedre tjenester.

Spørsmålet om deling av opplysninger mellom organer som er undergitt forskjellige regler av taushetsplikt, er behandlet i utredningen, og som utgangspunkt vil reglene i særlovgivningen gå foran de alminnelige reglene i forvaltningsloven. Ved overført taushetsplikt etter skatteforvaltningsloven § 3-9 til noen som ikke har taushetsplikt etter annen lov, gjelder taushetsplikten etter skatteforvaltningsloven § 3-1 tilsvarende. Hvis mottaker har taushetsplikt etter forvaltningsloven, er det denne som gjelder også for opplysninger som mottas fra f. eks. skattemyndighetene. Dette kan innebære at mottakeren av opplysningene får en mindre omfattende taushetsplikt enn det som følger av skatteforvaltningsloven. Når det tilrettelegges for utvidet samarbeid og større deling av informasjon mellom etatene, foreslås at det vurderes hvorvidt reglene som gjelder for taushetsplikt skal harmoniseres for å sikre taushetsbelagt informasjon på en bedre måte.

Lovforslaget innebærer at et forvaltningsorgan skal kunne dele taushetsbelagt informasjon også med et annet forvaltningsorgan når det er i mottakerorganets interesse. Dagens bestemmelse gjelder deling bare i avgiverorganets interesse. Dette har voldt utfordringer i barnehage- og skolesektoren. Skolene opplever denne begrensningen som et hinder mot å sende videre viktig informasjon om en elev når eleven bytter skole. En oppmykning her vil sikre at den nye skolen får den informasjonen som er nødvendig for å gi eleven en tilpasset opplæring, jf. plikten i opplæringsloven § 1–3. Videre vil det gjøre det lettere å ta hensyn til andre behov og utfordringer, og sikre eleven et trygt og godt skolemiljø. Byrådet støtter forslaget og forbeholdet om at informasjonen «bare deles dersom det er nødvendig og ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningen gjelder».

Lovutvalget mener at opplysninger om adresse osv. fremdeles ikke skal regnes som personlige opplysninger, men foreslår å fjerne forbeholdet i dagens lov om at slike opplysninger likevel er taushetsbelagte dersom de «røper et klientforhold eller andre forhold som må regnes som personlig». Utvalget mener dette kan reguleres i særlovgivningen.

Byrådet mener at dette forbeholdet bør videreføres i forvaltningsloven. Skoler opplever fra tid til annen krav om innsyn i elevlister med adresser. Disse adressene kan i noen tilfelle røpe at barnet bor på en barnevernsinstitusjon, krisesenter eller i fosterhjem, og det kan være vanskelig å gi et tilstrekkelig vern gjennom særlovgivningen. Slik særlovgivning finnes i barnevernloven § 6–7 andre ledd, som utvider taushetsplikten til å gjelde bl.a. opplysninger om bopel. Denne bestemmelsen gjelder imidlertid ikke for andre forvaltningsorganer, slik som skoler og barnehager. Her er det ikke nødvendig med en like absolutt regel som i barnevernloven, men loven bør likevel ta forbehold om taushetsplikt der opplysninger om bopel kan røpe et personlig forhold. Etter byrådets mening vil det være sikrere å ha et slikt generelt forbehold i forvaltningsloven, enn å regulere det i særlovgivningen.

Et viktig trekk ved borgerens rådighet over opplysninger om seg selv er muligheten til å frigjøre forvaltningen for taushetsplikten ved samtykke. Ethvert samtykke må være gyldig for å få rettslig virkning, og for å være gyldig må et samtykke bla. være informert. At «gyldig og informert» er tatt inn i lovteksten kan imidlertid reise spørsmål om lovgiver ser for seg samtykker som er gyldige uten å være informerte. I følge utredningen er kravene til samtykke i forvaltningsloven ment å svare til kravene i personopplysningsloven. Samtykke til oppheving av taushetsplikt bør fremheves i offentlig forvaltning, noe arbeidet med ny

forvaltningslov gir anledning til. Ikke minst er dette viktig i lys av formålet om å tilrettelegge for utveksling mellom ulike deler av hjelpeapparatet. Etter god forvaltningsskikk skal man som hovedregel før enhver informasjonsutveksling søke å oppnå samtykke, før andre unntakshjemler benyttes. Samtykke åpner også for deling der andre hjemler ikke strekker til. Et hjelpeapparat som er foroverlent når det gjelder å innhente samtykke for informasjonsutveksling, vil få bedre opplyste saker og økt tillit fra partene og borgerne ellers. Dette forutsetter at samtykke til fritak fra taushetsplikt er et kjent og trygt virkemiddel. Bestemmelsen om unntak fra taushetsplikten ved samtykke bør således tydeliggjøres ved ulike ledd/nummer i paragrafen for ikke å drukne i øvrige unntaksbestemmelser.

Krav til vedtaket

Det fremgår av forslaget § 47 at et enkeltvedtak skal være skriftlig, signert og opplyse om saksbehandlers navn, dersom ikke tungtveiende grunner taler mot det. Hvis vedtaket treffes etter helautomatisk saksbehandling, skal dette angis. Paragrafen gjelder vedtakets form, og viderefører deler av gjeldende forvaltningslov § 23. Byrådets oppfatning er at angivelse av konkrete saksbehandlers navn inngir tillit til forvaltningen, samtidig som det anses nødvendig å kunne utelate slike opplysninger når sikkerhetshensyn tilsier dette. Oppgivelse av leders navn anses her å være tilstrekkelig for å ivareta tilliten til forvaltningens saksbehandlingsprosesser og vedtak.

Lovfesting av ulovfestet rett

Lovfestet adgang til å sette vilkår for en tillatelse er et eksempel på lovfesting av ulovfestet rett. I dag følger dette av den ulovfestede vilkårs læren. Videre lovfestes regler om forbud mot å ta vilkårlige hensyn mm. som i dag fremkommer av ulovfestede prinsipper om forbud mot myndighetsmisbruk.

Også generell adgang til delegering foreslås lovfestet. Generell delegeringsadgang følger i dag av ulovfestet rett, mens adgang til å delegerer konkret myndighet følger eksplisitt av annen lovgivning. Bestemmelsen omfatter delegering av myndighet til å treffe enkeltvedtak og gi forskrifter, samt andre avgjørelser som regnes som offentlig myndighetsutøving. Bestemmelsen slår fast at det delegerende organet kan gi instruks om hvordan den delegerte myndigheten skal utøves, at delegeringen kan kalles tilbake, og at organet også selv kan utøve den delegerte myndigheten. Kommunens adgang til intern delegering følger av kommuneloven, mens delegering av lovpålagte oppgaver til andre rettssubjekter krever hjemmel i vedkommende lov. Loven inneholder også en ny bestemmelse om bruk av sakkyndig, som påpeker at forvaltningsorganet skal vurdere saken selvstendig før vedtak treffes.

Byrådet ser generelt positivt på at ulovfestet rett lovfestes, da dette vil gjøre regelverket lettere tilgjengelig både for saksbehandlere, og ikke minst for borgerne. Utfordringen er likevel at formuleringer i korte lovbestemmelser vanskelig kan romme prinsipper og rettsregler utviklet gjennom lang tids praksis. Ettersom det i utredningen er presisert at lovendring ikke er tilsiktet, vil tidligere praksis fortsatt være aktuell ved tolkning av de nye bestemmelsene, og dette hensynet synes således å være ivaretatt.

Byrådet stiller seg derfor positivt til at ulovfestet rett lovfestes, herunder delegasjonsadgang, adgangen til å sette vilkår, og forbud mot myndighetsmisbruk.

Partsinnsyn

Regler om partsinnsyn i egen sak reguleres i gjeldende forvaltningslov, mens innsyn i andre saker reguleres av offentleglova. Lovutvalget foreslår at reglene om partsinnsyn flyttes til offentleglova, med henvisning til denne i § 45 i forvaltningsloven. Videre foreslås å endre lovens tittel fra offentleglova til innsynslova. Gjeldende innsynsregler videreføres i stor grad. Nytt er at en part ikke lenger skal kunne nektes innsyn i egne helseopplysninger. Det foreslås også en ny bestemmelse om kildevern.

Når det gjelder de innholdsmessige endringene i innsynsreglene har byrådet ikke merknader. Byrådet ser positivt på utvalgets intensjoner om å samle, forenkle, og gi en bedre sammenheng i regelverket gjennom en felles lov – herunder felles saksbehandlingsregler for de ulike typer innsynskrav. Å endre offentliglovas tittel til «innsynslova» vurderes som en god, intuitiv og beskrivende tittel, og gjør det trolig også lettere å finne frem til loven.

Byrådet støtter likevel ikke forslaget om å flytte reglene om partsinnsyn til innsynslova. Intuitivt kan det virke hensiktsmessig å samle alle innsynsregler i én lov. Imidlertid er det forvaltningsloven som regulerer parters øvrige rettigheter, og skal sikre at parten skal kunne ivareta egen sak. Innsynslova på sin side regulerer enhvers rett til innsyn i dokumenter hos det offentlige. Om man krever innsyn, og ikke er part i en sak må forvaltningsorganet uansett vurdere om man har rett til innsyn etter bestemmelsene i innsynslova. Før eventuell flytting av reglene om partsinnsyn til innsynslova, bør konsekvenser av dette utredes nærmere, som f.eks hvorvidt det oppstår klagerett dersom et krav om partsinnsyn ikke besvares innen fristen. De foreslåtte endringene i offentliglova vurderes som så pass omfattende at dette bør være gjenstand for selvstendig utredning og høring.

Klage

I henhold til dagens forvaltningslov og regler om klage, blir klager avgjort av et annet forvaltningsorgan enn det som traff det opprinnelige vedtaket. Klageinstansen kan overprøve alle sider av saken; alle rettslige og faktiske forhold som knytter seg til avgjørelsen – både rettsanvendelse, vurdering av faktum, saksbehandlingen og skjønnsutøvelsen som underinstansen har utøvd. Generelt vurderes endringene i kapittel 8 om klage som hensiktsmessige i det klageadgangen og saksbehandlingsreglene rundt klageprosessen tydeliggjøres og presiseres. Omformuleringen av klageretten for andre enn partene fra det tidligere begrepet «rettslig klageinteresse», til «andre som i vesentlig grad berøres av vedtaket» vurderes som en mer presis og tydelig ordlyd.

I lovforslaget § 59, 3. ledd fremgår at underinstansen, hvis den ikke treffer nytt vedtak, skal sende sakens dokumenter til klageinstansen så snart saken er tilrettelagt. Her vises til tidligere merknad vedrørende kommunelovens inhabilitetsregel i § 13-3, 2. ledd.

Klageinstansens behandling av klagesaken

Et hovedspørsmål ved utforming av regler om klage i ny forvaltningslov, er om statlig klageinstans bør ha full eller begrenset overprøvingskompetanse når det gjelder forvaltningsskjønnet. I lovforarbeidene, NOU 2019: 5 drøftes det for og imot full prøvelsesrett. Hensynet til klagers rettssikkerhet vurderes opp mot underinstansens spesifikke fagkompetanse. Det påpekes at forhold som taler for en begrensnings, heller bør føre til at klageinstansen etter omstendighetene viser en viss tilbakeholdenhet i overprøving av forvaltningsskjønnet før enn å avskjære denne helt. I praksis er det også slik dette foregår. Utvalgets flertall konkluderer med å videreføre dagens ordning i ny lov.

Gjeldende lovs § 34, 2. ledd, tredje og fjerde punktum har følgende ordlyd:

«Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Det skal fremgå av vedtaket hvordan klageinstansen har vektlagt hensynet til det kommunale selvstyre».

Flertallets forslag til ordlyd i ny § 60 (3):

«Er et statlig organ klageinstans for et vedtak fra en kommune eller fylkeskommune, kan klageinstansen endre forvaltningsskjønnet bare hvis nasjonale eller vesentlige regionale hensyn taler for det, eller hvis vedtaket er klart urimelig for en part. Det skal fremgå av vedtaket hvordan klageinstansen har lagt vekt på hensynet til det kommunale selvstyre».

Det er av mindretallet fremlagt ytterligere tre forslag til ordlyd:

Et mindretall foreslår følgende ordlyd:

«Er et statlig organ klageinstans for et vedtak fra en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av forvaltningsskjønnet».

Et annet mindretall foreslår følgende ordlyd:

«Er et statlig organ klageinstans for et vedtak fra en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av forvaltningsskjønnet».

Et tredje mindretall foreslår følgende ordlyd:

«Er et statlig organ klageinstans for et vedtak fra en kommune eller fylkeskommune, kan klageinstansen prøve om vedtaket er innholdsmessig lovlig, er truffet av rette organ og om det er blitt til på lovlig måte».

Både flertallets forslag og det andre mindretallets forslag inneholder elementer fra gjeldende rett. Alle mindretallets forslag gjør modifikasjoner i adgangen til statlig overprøving av vedtak truffet av kommunen.

Prinsippet om full overprøvesrett for klageinstansen ivaretar på den ene siden klagers rettssikkerhet. Dette hensynet gjør seg særlig gjeldende innen området for helse og sosiale tjenester. Å forberede en sak for klagebehandling er ressurskrevende både for klager, underinstans og klageorgan. Det anses derfor som sentralt at loven er tydelig på hva som kan overprøves.

I denne sammenheng er også formålsparagrafen i den nye kommuneloven relevant; *«Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Loven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse. Loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Loven skal også legge til rette for kommunenes og fylkeskommunenes utøvelse av offentlig myndighet. Videre skal loven bidra til at kommuner er effektive, tillitsskapende og bærekraftige».*

Regelverket har generelt utviklet seg til å gi innbyggerne en rekke lovfestede nasjonale rettigheter, og mindre grad av lokalt skjønn. Dette til tross for at oppgaveløsningen ofte er lagt til kommunalt nivå. Sett i lys av dette synes det naturlig at også adgangen til statlig overprøving innskrenkes. Etersom formålet med ny kommunelov i særdeleshet vektlegger hensynet til lokalt selvstyre bør dette også gjenspeiles i ny forvaltningslov.

Ny kommunelov innfører også nye bestemmelser om lokalt folkestyre og et sterkt lokaldemokrati. Målsettingen om lokaldemokrati og aktiv innbyggerdeltakelse forutsetter at innbyggerne opplever å ha faktisk innflytelse i lokale saker. Også tilliten til lokalforvaltningen kan slå sprekker ved utstrakt adgang til statlig overprøving av lokal skjønnsutøvelse. Lokalt selvstyre bør derfor omfatte adgang til lokal skjønnsutøvelse i saker som gjelder lokale forhold, i tillegg til å omfatte lokal oppgaveadministrasjon.

Flertallets forslag om adgang til statlig overprøving bare dersom nasjonale eller vesentlige regionale hensyn taler for det, fremstår som lite forutsigbart i forhold til hvilken type nasjonale hensyn som skal kunne vektlegges. Øvrige forslag om adgang til overprøving, med vektlegging av hensynet til det kommunale selvstyret, og at det skal fremgå hvordan klageinstansen har vektlagt hensynet til det kommunale selvstyret, er en videreføring av gjeldende rett.

Andre prinsipper og hensyn til likebehandling og forutberegnelighet er tilstrekkelig ivaretatt i øvrige bestemmelser. I tillegg åpnes det i særlovgivningen også for statlig overprøving av den lokale skjønnsutøvelsen.

Byrådet er av den oppfatning at hensynet til rettsikkerheten for private parter gjør seg meget sterkt gjeldende, og at det derfor bør være en viss adgang til statlig overprøving av lokal skjønnsutøvelse. Bestemmelsen bør formuleres slik at det fremgår tydelig hva som skal kunne overprøves, i tillegg bør det fremkomme at det skal legges stor vekt på stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret.

Sakskostnader etter klage

Gjeldende regel om rett til sakskostnader etter klage foreslås ikke videreført i ny lov, da lovutvalgets flertall har kommet til at det ikke er behov for å videreføre en regel om dekning av saksomkostninger. Hovedargumentasjonen for dette er at regelen har vært lite brukt, at ordlyden har vært vanskelig å forstå både for forvaltningen og for klagepart, samt at den fremstår som både ressurs og tidkrevende. I særtilfelle kan en part kreve slike kostnader dekket etter blant annet alminnelige erstatningsregler, skatteforvaltningsloven, og ved fri rettshjelp.

Som utgangspunkt synes det rimelig at en part som etter klage får omgjort et vedtak til gunst for seg, får dekket eventuelle kostnader ved klageprosessen. Særlig innen fagfeltet helse og sosial er private parter ofte allerede i en vanskelig situasjon. I tilfeller der forvaltningen har gjort feil, og parten har vunnet frem med klage, synes det rimelig at parten skal kunne få dekket sine kostnader ved saken, uten å måtte kreve dette gjennom en rettslig prosess.

På den andre siden viser praksis at det ofte er de «sterke» parter som skaffer seg bistand i klageprosessen, som advokatbistand eller bistand fra annen ekspertise. Dette kan f.eks være tilfelle innen utbyggingssaker. En lovfestet rett til dekning av sakskostnader kan således bli svært prosessdrivende. Selv om kostnadsdekning begrenses til nødvendige kostnader kan det i mange saker være utfordrende og arbeidskrevende å bedømme hva som er vesentlige og nødvendige kostnader, og behandlingen av slike krav er også svært ressurskrevende.

I skolesektoren ser man også en tendens til at foreldre fremsetter pågående krav om tilpasset undervisning, krav om å få være tilstede i undervisningen, osv. med bistand fra advokat, og også stiller med advokat på foreldremøter. For den enkelte skole kan slike saker være svært ressurskrevende, i tillegg til at advokatbistand kan oppleves som prosessdrivende. I slike tilfeller vurderes det som tilstrekkelig at kostnader til nødvendig bistand reguleres av de alminnelige erstatningsregler, og ved fri rettshjelp. Vi deler også flertallets inntrykk av at bruk av advokat kan bidra til å vidløftiggjøre sakene. I flere saker fra barnehage- og opplæringsfeltet ser vi dessverre at en del advokater og rettshjelpere avslører dårlig kjennskap både til generell forvaltningsrett og til regelverket som regulerer det aktuelle saksforholdet. Dette fører til at forvaltningen må bruke mye tid på å besvare irrelevante anførsler. Det hender også ikke helt sjelden at advokater ringer førsteinstansen eller klageinstansen enten for å få veiledning om regelverket.

Generelt ser vi at krav om sakskostnader i relativt enkle saker kan overstige nivået man gjerne ser i saker for domstolene, der partene selv har ansvaret for sakens opplysning. Vi ser også eksempler på at enkelte advokater og rettshjelpere operer med en høyere salærsats når de tar oppdrag i forvaltningssaker. Når en tar i betraktning at dette er saker der klageinstansen har ansvaret for sakens opplysning, burde det snarere være omvendt. Økt digitalisering og samarbeid mellom forvaltningsorganer, samt veilednings- og informasjonsplikten, skal føre til at en sak blir best mulig opplyst og partens interesser er ivaretatt. Erfaring tilsier også at advokatbistand i liten grad påvirker resultatet i klagesaker.

Klageinstansen har ansvaret for sakens opplysning, og Fylkesmannen og andre klageinstanser er ofte godt bemannet med jurister. Dette bør kunne sikre at klagers materielle rettssikkerhet blir ivarettatt. Det er heller ikke lovfestet rett til sakskostnader etter klage i øvrige deler av nordisk rett.

Sakskostnader som påløper i forbindelse med klagers innhenting av ekstern bistand, er av lovutvalget ansett som kostnader parten derfor bør bære selv. Flertallet viser til at «det kan være mer målrettet å styrke fri rettshjelpsordningen i velferdssaker, for å sikre at parter med svak økonomi faktisk oppnår rettighetene sine på grunnleggende områder, enn å yte sakskostnader til en ressurssterk part som har nådd fram med en klage.»

Som flertallet i lovutvalget mener byrådet at det kan være hensiktsmessig å styrke ordningen med fri rettshjelp i velferdssaker. Byrådet er imidlertid av den oppfatning at rettshjelpsordningen bør revideres før man fjerner retten til dekning av sakskostnader etter klage i forvaltningsloven. Byrådet mener således at ordningen med rett til dekning av sakskostnader etter klage bør opprettholdes. Vilkårene for å få sakskostnader dekket bør imidlertid presiseres. Regelen bør utformes slik at den skaper tydelighet for klager om hvilke tilfeller, og hva slags kostnader og kostnadsnivå som kan forventes dekket. Det bør også fremgå tydelig hvilke vurderinger forvaltningen kan legge til grunn ved behandlingen av slike krav.