

Det kongelige justis- og beredskapsdepartement
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Saksbehandler: Caroline Natland

Vår ref: 19/04735-2
Vår dato: 03.12.2019
Deres ref:
Deres dato: 03.06.2019

Høring – NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov

1. Innledning

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementet brev datert 3. juni 2019 og vedlagte høringsnotat med forslag til ny forvaltningslov.

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) er et statlig forvaltningsorgan underlagt Kunnskapsdepartementet. Ved utførelsen av enkelte oppgaver er NOKUT å regne som uavhengig. NOKUT har ansvaret for akkreditering av, og tilsyn med kvaliteten i, høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. I tillegg fører NOKUT økonomisk tilsyn med private høyskoler, fagskoler og studentsamskipnader. NOKUT driver også veiledningsvirksomhet og bidrar til å utvikle kvaliteten på norske utdanninger og institusjoner. Ved siden av dette godkjenner NOKUT utenlandsk utdanning og informere om mulighetene for godkjenning av utenlandsk utdanning og kompetanse i Norge.

NOKUTs arbeid skal bidra til at samfunnet kan ha tillit til kvaliteten i norsk høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning, og godkjent utenlandsk utdanning.

Nedenfor følger NOKUTs merknader til departementets lovforslag. Etter enkelte generelle bemerkninger er det videre høringssvaret strukturert etter utkastets bestemmelser.

2. Generelt

NOKUT er positiv til lovforslaget som viderefører gjeldende forvaltningslov med enkelte endringer og en mer fullstendig regulering av forvaltningsvirksomheten.

Etter NOKUTs syn fremstår det fornuftig å videreføre en lov som setter en alminnelig minstestandard for saksbehandlingen i norsk forvaltning, og som ved behov kan bli supplert av regler på det enkelte forvaltningsområdet. Dette ivaretar både behovet for et felles utgangspunkt for forvaltningen, men også muligheten for fleksibilitet og tilpasning der det er nødvendig. I tillegg finner NOKUT det særlig positivt at det er lagt vekt på en oppbygning og et språk som skal gjøre den nye loven enkel å sette seg inn i og bruke, både for offentlig forvaltning og publikum. Dette bidrar til brukervennlighet og øker sjansene for at loven både blir forstått og benyttet i tråd med intensjonene.

NOKUT finner det videre formålstjenlig at deler av den ulovfestede forvaltningsretten lovfestes, spesielt utvalgets forslag om en ugyldighetsregel og visse overordnede rammer for hvilket innhold enkeltvedtak kan ha. At hovedinnholdet i den ulovfestede ugyldighetslæren, læren om myndighetsmisbruk og vilkårlæren foreslås

nedfelt i henholdsvis utkastets §§ 74, 40 og 41 vil bidra til å gi svar på praktiske og prinsipielle spørsmål. NOKUT mener for øvrig at elementet knyttet til at et vedtak blir ugyldig hvis det er grovt urimelig bør vurderes tatt med selv om det ikke har vært brukt av domstolene på flere år.

NOKUT merker seg at utvalgets forvaltningslov i omfang er større enn dagens lov. Dette henger naturlig nok sammen med den mer fullstendige reguleringen av forvaltningens virksomhet, slik som blant annet de nevnte bestemmelsene i forrige avsnitt og lovfestingen av regler om delegering, nemnder og uavhengighet. Lovens nye språkdrakt og oppbygning bidrar for øvrig til at den er lettere tilgjengelig og således også å holde oversikt over. Likevel mener NOKUT enkelte av de nye bestemmelsene i større grad bør knyttes til hvorvidt de faktisk er nødvendig for å løse et problem og i så tilfellet om rettslig regulering er det mest egnede virkemiddelet. I forlengelsen av dette savner NOKUT også en nærmere drøftelse av eventuelle konsekvenser ved brudd på bestemmelser som fremstår å være av en mer prinsipiell karakter, slik som for eksempel kravet til klarspråk.

3. Konkrete innspill

Utkastets § 6. Definisjoner

NOKUT er usikker på om plasseringen av utkastets § 6 er hensiktsmessig. Utkastets kapittel 1 har overskriften «*lovens formål og virkeområde*», og definisjonsbestemmelsens karakter skiller seg fra de øvrige bestemmelsene i kapittelet. I någjeldende lov er overskriften til kapittel 1 «*lovens område. Definisjoner*» og definisjonsbestemmelsen passer således naturlig inn her. Når kapittelets tittel er endret bør det vurderes om bestemmelsen heller for eksempel skal plasseres i utkastets kapittel 2 knyttet alminnelige bestemmelser.

Utkastets § 11. Helautomatisert saksbehandling

For å tilfredsstille personvernforordningens krav foreslår utvalgets flertall i utkastets § 11 å gi forskriftshjemmel til at forvaltningsorganer på bestemte saksområder kan treffe avgjørelser ved helautomatisert saksbehandling. Avgjørelser som er «*lite inngripende overfor den enkelte*», kan for øvrig treffes uten at det gis forskrift om det. Utvalgets mindretall foreslår en noe annen løsning.

NOKUT merker seg utvalgets dissens knyttet til utformingen av bestemmelsen om helautomatisert saksbehandling. For NOKUT er det avgjørende at løsningen som velges ikke er til hinder for en effektiv saksbehandling og utviklingen av nye digitale løsninger. Dette gjelder også dokumentasjonskravet i utkastets § 12 første ledd. Når det gjelder sistnevnte savner NOKUT for øvrig også en tydeliggjøring av hvilke forpliktelser som ligger i kravet og hvilke konsekvenser eventuelle brudd vil ha.

Dersom flertallets løsning i utkastets § 11 velges mener NOKUT at det bør drøftes nærmere hvor terskelen går for hvilke avgjørelser som er «*lite inngripende overfor den enkelte*». Dette vil være avgjørende for hvilke avgjørelser som kan treffes ved helautomatisert behandling uten hjemmel i forskrift og er således sentralt å få belyst. I tillegg bør det vurderes hvorvidt det bør komme tydeligere frem at hjemmelen er avgrenset til helautomatisert saksbehandling som innebærer behandling av personopplysninger.

Utkastets § 15. Hvordan veiledning skal gis

I utkastets § 15 er formen veiledning skal gis i regulert. Hovedregelen er at forvaltningsorganet avgjør hvordan veiledning skal gis, men normalt i samme form som henvendelsen ble mottatt. På nærmere vilkår har likevel borgerne rett til muntlig samtale og personlig møte. Dette utgjør således et unntak fra hovedregelen.

Når det gjelder vilkårene for personlig møte er NOKUT bekymret for at ordlyden i bestemmelsens annet ledd ikke i tilstrekkelig grad gjenspeiler den terskelen det legges opp til i utredningen og merknaden til bestemmelsen. I ordlyden heter det at det må være «*nødvendig for å få en forvaltningssak opplyst*», mens i merknadene til bestemmelsen fremgår det at det avgjørende vil være om et personlig møte fremstår som «*den eneste måten å få ryddet uklårheter eller uoverensstemmelser av veien på*». Slik ordlyden i bestemmelsen er formulert kan det potensielt gi brukerne urealistiske forventninger knyttet til retten til personlig møte. Dette er uheldig.

Videre vil NOKUT understreke at forvaltningsloven dekker et bredt spekter av ulike forvaltningsorganer som befatter seg med ulike brukere. I tillegg kan personlige møter potensielt være svært kostnads- og ressurskrevende. Det kan blant annet også bli et spørsmål om hvem som skal dekke eventuelle reisekostnader. NOKUT mener således at de økonomiske sidene ved en rett til personlig møte i større grad bør utredes. I forlengelsen av dette bør det vurderes hvorvidt en eventuell lavere terskel til et fysisk møte heller bør reguleres i særlovgivningen der det er et særlig behov for dette.

Utkastets § 26. Bruk av sakkyndige mv.

Utkastets § 26 omhandler bruken sakkyndige, konsulenter og lignende i saksforberedelsen og er plassert i utkastets kapittel 3 om delegering av myndighet. NOKUT legger til grunn at plassering er begrunnet i den delegasjonen som vil foreligge fra forvaltningsorganet ved bruk av sakkyndige, konsulenter og lignende. NOKUT mener for øvrig dette enten bør komme tydeligere til uttrykk i bestemmelsens overskrift, slik at sammenhengen mellom bestemmelsen og kapittelet fremstår mer umiddelbar, eventuelt at bestemmelsen flyttes til kapittel 7 om enkeltvedtak – saksforberedelse og avgjørelse.

Utkastets § 28. Krav som leder til inhabilitet uten videre og § 29. andre forhold som kan lede til inhabilitet

Etter utvalgets forslag skal det fortsatt være et skille mellom inhabilitet som inntreer uten videre, og inhabilitet etter en bred vurdering. Utvalget går inn for å beholde terskelen for når inhabilitet inntreer, men foreslår at enkelte situasjoner som i dag gjerne fører til inhabilitet etter en skjønnsmessig helhetsvurdering skal lede til inhabilitet uten videre. Når det gjelder inhabilitet etter en skjønnsmessig helhetsvurdering, foreslår utvalget å også å lovfeste flere elementer i vurderingstemaet.

Reglene om inhabilitet er av stor betydning både praktisk og prinsipielt. NOKUT er således positiv til at inhabilitetsreglene skal gi bedre veiledning. Utvalgets forslag bidrar til dette ved at det i større grad listes opp klare kategorier som fører til inhabilitet uten behov for konkrete og skjønnsmessige avvenninger. I tillegg kommer flere elementer i vurderingstemaet for den skjønnsmessige helhetsvurderingen tydeligere frem. NOKUT mener for øvrig at det bør ses nærmere på om utkastets § 29 annet ledd er formulert slik at det i større grad enn tiltenkt fremstår som en uttømmende regulering av de momentene som skal legges vekt på ved den skjønnsmessige helhetsvurderingen.

Utkastets § 36. Deling av opplysninger undergitt taushetsplikt

Utvalget foreslår i all hovedsak å videreføre reglene om taushetsplikten med et mål om å gjøre reglene enklere og mer presise enn i dag. Utvalget ønsker videre å gjøre det enklere for forvaltningsorganer å dele opplysninger som er undergitt taushetsplikt. Det skal blant annet være adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger med personer i samme forvaltningsorgan som har saklig behov for det, og i andre forvaltningsorganer så langt det er nødvendig for å utføre oppgaver som er lagt til enten avgiverorganet eller mottakerorganet.

NOKUT er positiv til at det i større grad legges til rette for deling av opplysninger undergitt taushetsplikt for å effektivisere forvaltningen og bidra til «once only»-prinsippet, all den tid personvernreglene ivaretas.

NOKUT mener for øvrig at man i større grad bør vurdere å presisere mottakerorganets taushetsplikt i forhold til avgiverorganets for å skape klarhet. Av utvalgets redegjørelse fremgår det at blant annet at «*For mottakerorganet innebærer det at det vil bero på særlovgivningen om de regler om taushetsplikt som er fastsatt der, følger opplysningen eller ikke. Dette gjelder både spørsmålet om hvilke opplysninger som er undergitt taushetsplikt og hvor vidt rekkende adgang det er til å dele slike opplysninger.*» Videre skriver utvalget at «*Dersom det følger av vedkommende lov at reglene der også skal gjelde for mottakende organ, vil det også være avgjørende. I motsatt fall vil disse spørsmålene måtte løses med utgangspunkt i reglene i forvaltningsloven.*» For å unngå at enkelte organer er tilbakeholdne med å dele opplysninger med andre organer kan det vurderes om mottakerorganet bør være bundet av samme taushetsplikt som avgiverorganet.

Utkastets § 45. Partens rett til innsyn i saken

Utvalget foreslår at reglene om partenes rett til innsyn skal flyttes til offentleglova. Utkastets § 45 henviser således til denne, det vil si utvalgets forslag til ny korttittel.

Selv om partenes behov og rett til innsyns i forvaltningens dokumenter står i en annen stilling enn offentlighetens, mener NOKUT det kan være fornuftig å samle bestemmelser knyttet til innsyn i én og samme lov. En enhetlig lov kan bidra til at reglene er lettere å finne frem til og at innsynspraksisen i større grad samkjøres. Dette er en fordel både for forvaltningsorganer og publikum. Det er for øvrig viktig at partsinnsyn likevel sees i sammenheng med partenes øvrige prosessuelle rettighetene i forvaltningsloven. At utkastets § 45 henviser til innsynsloven er således pedagogisk hensiktsmessig.

NOKUT anser for øvrig korttittelen «innsynsloven» mer dekkende for lovens innhold og dermed også mer hensiktsmessig med tanke på tilgjengelighet.

Utkastets § x. Sakskostnader etter klage

Utvalgets flertall foreslår at den nye forvaltningsloven ikke skal ha en særskilt sakskostnadsregel, mens utvalgets mindretall foreslår å opprettholde en viss adgang til dekning med forskjellige begrensninger.

NOKUT tar ikke stilling til det rettspolitiske spørsmålet knyttet til hvorvidt sakskostnader bør dekkes av staten. Vi mener derimot at dersom reglene om sakskostnader skal beholdes må det være gjennom et tydelig regelverk som gjør det enklere å praktisere og dermed mindre ressurskrevende for forvaltningen.

Utkastets Kapittel 14. Forskrifter mv.

Innledningsvis merker NOKUT seg at utvalgets definisjon av forskrift i utkastets § 6 svarer til dagens definisjon. NOKUT er positiv til forenklingen som innebærer at «forskrift» er definert uten at det er nødvendig å gå veien om en definisjon av «vedtak», slik det er i dag.

Videre er NOKUT positiv til utkastets kapittel 14 om forskrifter, som i stor grad viderefører någjeldende forvaltningslov kapittel VII med noe mer utfyllende regulering av saksbehandlingen i forskriftssaker. En lovfestet utredningsplikt for forskrifter med enkelte elementer fra utredningsinstruksen vil klargjøre hva forvaltningens utredningsplikt innebærer og skape tydeligere rammer. I tillegg er det sentralt at omfanget skal tilpasses sakens viktighet for interessene og behovet for en rask avgjørelse.

I utkastets § 87 er det foreslått å lovfeste en oppfordring til å kunngjøre at arbeidet med en ny forskrift blir satt i gang. NOKUT ser utvalgets gode intensjoner knyttet til å øke muligheten for innspill utenfra og bidra til en mer gjennomiktig forvaltning. Likevel mener NOKUT det i større grad bør utredes hvorvidt det egentlig er et behovet for å lovfeste en slik oppfordring og spesielt om lovregulering i så tilfellet er det mest egnende virkemiddelet. Dersom manglende innspill utenfra og forvaltningens gjennomsiktighet er et problem, er NOKUT usikker på om en slik regel uansett vil løse dette i praksis.

I utkastets § 88 annet ledd fjerde punktum foreslås det å lovfeste at høringsfristen som hovedregel skal være minst to måneder. At normalfristen i loven er foreslått kortere enn tre måneder, som etter utredningsinstruksen, finner NOKUT uheldig ettersom det er egnet til å skape unødig forvirring.

Med hilsen

Håvard Tvinnereim
seksjonssjef

Caroline Natland
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert