

Mandat for et lovutvalg til å revidere forvaltningsloven

1. Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget

Forvaltningsloven var ved sin vedtakelse den første norske loven med alminnelige krav til forvaltningens saksbehandling. Forvaltningsloven skal ivareta borgernes og private virksomheters rettssikkerhet, gi forvaltningens avgjørelser legitimitet og bidra til at borgerne og privat virksomhet har tillit til forvaltningen. Loven skal også legge til rette for en effektiv saksbehandling, blant annet ved at saksbehandlingen ikke må gjøres mer omfattende enn nødvendig. Dermed sikres også at avgjørelser kan treffes innen rimelig tid.

Dagens lov er gjennomgående velfungerende. Den er godt kjent og innarbeidet i forvaltningen, og den har vært revidert i tråd med behov som har oppstått. Det har likevel ikke vært noen gjennomgripende etterkontroll eller revisjon av loven i de mer enn 40 årene den har virket. Det har gjennom årene utviklet seg en betydelig praksis knyttet til lovens bestemmelser, og det er grunn til å foreta en samlet gjennomgåelse av denne praksisen for å avdekke uklarheter i dagens lov, spørsmål som bør reguleres, og spørsmål som bør reguleres på en annen måte enn i dag. Flere trekk både ved forvaltnings- og samfunnsutviklingen, herunder fristilling av offentlig oppgaveløsning, gjør det også ønskelig med en samlet gjennomgåelse. Forvaltningens oppgaver og organisasjon har endret seg betydelig siden forvaltningsloven ble vedtatt. Blant annet fattes mange flere vedtak nå av kommunale og fylkeskommunale organer. Det har også vokst frem en rekke statlige forvaltningsorganer med større eller mindre uavhengighet av Kongen og departementene. Videre har bruken av ulike styringsverktøy, for eksempel avtaler, blitt mer kompleks både i statlig og kommunal sektor.

Fra kommunalt hold fremheves at gjeldende lov ikke er tilstrekkelig tilpasset kommunal virksomhet og kommunal organisasjonsstruktur. I den forbindelse har det særlig betydning at avgjørelser i kommunesektoren i stor utstrekning treffes av folkevalgte organer.

Internasjonale forpliktelser, inkludert EØS-avtalen og internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter, har over tid fått økt betydning for forvaltningens virksomhet, uten at det er gjort noen samlet vurdering av hvilken betydning dette bør få for forvaltningsloven.

Kompleksiteten i saksbehandlingen og vedtakene har økt som følge av mer kompliserte regelverk og økt regulering. Undersøkelser viser at mange innbyggere har problemer

med å forstå vedtak, brev og skjemaer fra det offentlige. En revidert forvaltningslov bør legge vekt på at offentlige vedtak skal være forståelige.

Utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi gjør det stadig enklere å søke frem, innhente og spre informasjon, og den har muliggjort helt eller delvis automatisert saksbehandling i større grad enn tidligere. Denne teknologien har skapt nye rettssikkerhets- og personvernutfordringer, men den kan også bidra nettopp til å styrke rettssikkerheten og personvernet. En revidert forvaltningslov bør generelt legge til rette for en digitalisering av forvaltningen.

2. Overordnede spørsmål

2.1 Generelt

Utvalget skal foreta en samlet gjennomgåelse av den eksisterende forvaltningsloven og tilgrensende ulovfestet forvaltningsrett. Formålet med utvalgsarbeidet er å

- a) gjennomgå gjeldende lov og vurdere behov for endringer på bakgrunn av dagens praksis
- b) utarbeide en forståelig og praktikabel lov som gir grunnlag for en god saksbehandling som ivaretar borgernes og private virksomheters rettssikkerhet og tillit til forvaltningen, og som samtidig legger til rette for effektivitet og demokratisk styring innenfor rammen av ulike organisasjonsformer
- c) utarbeide en lov som legger forholdene til rette for og som bygger på at mye av saksbehandlingen i forvaltningen skjer eller vil skje digitalt

Utvalget bør primært ta sikte på å fremme forslag til en ny forvaltningslov, men står likevel fritt til å foreslå endringer i den eksisterende loven dersom dette er mest hensiktsmessig. Utvalget skal vurdere om det er grunn til å lovregulere nye spørsmål, og om det er grunn til å lovfeste regler som i dag er fastsatt i forskrift.

Utvalget bør i arbeidet med lovteksten ta hensyn til at loven i praksis i stor utstrekning skal forstås og anvendes av personer uten juridisk utdanning. Det bør legges vesentlig vekt på at lovteksten i minst mulig grad svulmer opp for det enkelte tema i loven som følge av revisjonen.

Utvalget skal innenfor mandatets område utrede hvilken betydning relevant internasjonal rett bør få for utformingen av forvaltningsloven. Utvalget skal i sitt arbeid gjennomgå tilsvarende regulering i de nordiske landene, og erfaringer som er gjort med disse landenes regulering av forvaltningens saksbehandling mv.

2.2 I hovedsak en lov om forvaltningens saksbehandling

Utvalget skal ta utgangspunkt i at forvaltningsloven i hovedsak skal forbli en lov som regulerer forvaltningens *saksbehandling*. Utvalget kan likevel vurdere om det er aktuelt å supplere loven med visse bestemmelser om grunnleggende ulovfestede forvaltningsrettslige regler av annen art (bl.a. læren om myndighetsmisbruk), ut fra pedagogiske hensyn.

Utvalget skal vurdere behovet for en formålsparagraf i loven.

2.3 En generell forvaltningslov

Lovforslaget skal i utgangspunktet omfatte alle forvaltningens saksområder, slik at unntak fra utgangspunktet fastsettes i særlovgivningen. Et formål med utvalgets forslag er å bidra til forenkling ved at behov for saksbehandlingsregler i særlovgivning reduseres. Utvalget kan peke på behov for etterfølgende særlovsgjennomgang, men behøver ikke i detalj å utrede og fremme forslag til endringer i andre lover som konsekvens av revisjonen av forvaltningsloven.

Utvalget skal i sin utredning særlig være oppmerksom på behovet for å utforme regler som er tilpasset også kommunalforvaltningen, herunder saksbehandlingen i folkevalgte organer, og kan foreslå særregler i forvaltningsloven der dette er hensiktsmessig. Dette omfatter også særregler som i dag finnes i kommuneloven. Selv om forvaltningsloven bør være den sentrale loven om saksbehandling også for kommunene, kan utvalget vurdere å plassere visse bestemmelser i kommuneloven der det ut fra sammenhengen er mest hensiktsmessig.

Utvalget skal ta hensyn til at forvaltningsloven anvendes på forskjellige områder og for saker med ulik grad av kompleksitet, f.eks. stor variasjon i antall parter.

Utvalget skal videre vurdere anvendelsen av lovens regler på ulike former for organisering av offentlig virksomhet, bl.a. innenfor en hierarkisk organisert forvaltning, i mer uavhengige forvaltningsorganer (jf. pkt. 3.6 nedenfor), i selskaper eller andre selvstendige rettssubjekter med særlig tilknytning til det offentlige og i tilfeller der oppgaver som det offentlige har ansvar for, utføres av private. Også muligheten for andre særlige organisasjonsformer, for eksempel flernivåstyring, bør tas i betraktning.

2.4 Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Loven skal legge til rette for hensiktsmessig bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i saksbehandlingen i individuelle og generelle saker, både i et brukerperspektiv og for forvaltningen. Loven skal legge til rette for bruk av

helautomatiserte saksforberedelses- og beslutningsverktøy der dette er hensiktsmessig. Det skal vurderes hvilke særlige utfordringer bruken av moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi skaper for rettssikkerheten og personvernet, og hvordan disse utfordringene best kan løses.

Loven bør gjennomgås med sikte på å legge best mulig til rette for digitalisering av forvaltningen. Utvalget skal i sitt arbeid foreslå regler som kan fungere uavhengig av hvilke IKT-løsninger som brukes som hjelpemiddel for forvaltningens saksbehandling.

3. Utredning av særlige spørsmål

3.1 Virkeområde. Lovens vedtaksbegrep (forskrifter og enkeltvedtak)

Utvalget skal vurdere forvaltningslovens virkeområde.

Loven trekker i dag et grunnleggende skille mellom vedtak (enkeltvedtak og forskrift) og andre typer virksomhet (både avgjørelser og faktiske handlinger). Utvalget skal vurdere om loven på dette punktet er tilfredsstillende innrettet, og ta stilling til hvilke kategorier avgjørelser mv. som bør underlegges særlige krav til saksbehandlingen, herunder vurdere om visse typer avgjørelser skal undergis mindre krevende saksbehandlingsregler enn i dag.

3.2 Habilitetsreglene

Utvalget skal vurdere om det bør gjøres endringer i lovens habilitetsregler, jf. bl.a. omtalen av dette i Ot.prp. nr. 75 (1993–94) s. 14 flg. med videre henvisninger. Det overordnede siktemålet bør være å legge til rette for at reglene blir enklest mulig å praktisere, for eksempel ved at praktisk viktige vurderingstemaer i den skjønnsmessige vurderingen av om det foreligger inhabilitet, synliggjøres bedre, eller ved at det foreslås andre bestemmelser om absolutte inhabilitetsgrunner.

3.3 Reglene om sakskostnader

Praktiseringen av forvaltningslovens regler om sakskostnader har avdekket tvilstilfeller og spørsmål som trolig bør avklares i loven. Utvalget bør vurdere reglenes nærmere funksjon og rekkevidde og se dem i sammenheng med andre alminnelige regler som kan føre til at en part får dekket sine sakskostnader.

3.4 Klageregler

Utvalget skal vurdere om det bør gjøres endringer i lovens klageregler. Utvalget skal særlig vurdere forvaltningslovens regler om statlige klageorganers kompetanse ved overprøving av kommunale vedtak. Utvalget kan også vurdere de særlige

klageordningene for kommunale vedtak som er etablert i særlovgivningen, f.eks. lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og plan- og bygningsloven (herunder spørsmål om hvilket organ som er klageinstans og klageinstansens kompetanse).

3.5 Taushetspliktreger

Forvaltningslovens alminnelige regler om taushetsplikt inngår i noen sektorer i et komplisert samspill med regler i særlovgivningen om taushetsplikt og opplysningsplikt. Utvalget skal utrede behovet for revisjon av forvaltningslovens regler om taushetsplikt. Utvalget bør vurdere behovet for samordning av reglene i forvaltningsloven med regler om forvaltningsmessig og profesjonsbestemt taushetsplikt i særlovgivningen. Forholdet til særlovgivningens regler om opplysningsplikt skaper også utfordringer. Regler om taushetsplikt oppleves ofte som en hindring for samarbeid på tvers av ulike etater, uten at det alltid er klart om det er reglene eller manglende kunnskap om dem som er utfordringen. Utvalget bør vurdere forvaltningslovens alminnelige regler om taushetsplikt og vurdere muligheten for å klargjøre forholdet til særlovgivningen som nevnt.

Utvalget bør også vurdere om det er mulig å oppnå større grad av samordning med personopplysningslovens regler.

3.6 Særlige spørsmål ved «uavhengige» statlige forvaltningsorganer

Utviklingen i staten har gått i retning av at det opprettes stadig flere organer som har en viss uavhengighet av Kongen og departementene. Anvendelsen av en del regler i gjeldende forvaltningslov i statlig sektor, særlig reglene om klage og omgjøring, forutsetter at det foreligger et tradisjonelt under- og overordningsforhold mellom forvaltningsorganene. Utvalget skal på denne bakgrunn utrede

- hvilke prinsipper og retningslinjer som bør legges til grunn når det vurderes om myndighetsutøvelse skal legges til mer eller mindre uavhengige organer i staten
- hvordan slike organer bør organiseres og styres
- hvordan uavhengigheten bør komme til uttrykk i lovs form, eventuelt reguleres på annen måte

Utvalget skal videre vurdere om det er mulig og hensiktsmessig å gi generelle regler, for eksempel om saksbehandling og klage, særlig med sikte på slike tilfeller.

Uavhengig av om lovregler foreslås, skal utvalget utrede hvilke forvaltningsrettslige spørsmål en bør være særskilt oppmerksom på ved opprettelsen av slike forvaltningsorganer. Det vises i denne sammenheng til Difis rapporter 2012:7, 2014:2 og 2014:4.

Utvalget skal ikke utrede det prinsipielle spørsmålet om opprettelse av særlige forvaltningsdomstoler.

4. Avgrensning mot andre arbeider

Utvalget skal ikke utrede på nytt spørsmål som allerede er utredet av Sanksjonsutvalget i NOU 2003: 15, Undersøkelseskommissjonsutvalget i NOU 2009: 9, i forbindelse med den nye offentleglova (jf. NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov og Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) eller av Kommunelovutvalget. Utvalget kan foreslå justeringer mv. for å tilpasse eventuelle nye regler om administrative sanksjoner til en ny forvaltningslov.

5. Avslutning

Utvalget skal utforme sitt lovforslag i tråd med reglene i Justisdepartementets veiledning Lovteknikk og lovforberedelse (2000), jf. utredningsinstruksen punkt 7.1. Et vesentlig siktemål med lovarbeidet er å oppnå brukervennlige regler. Lovforslaget bør derfor ha god systematikk og et enkelt og klart språk.

Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av utvalgets forslag skal utredes og fremgå av utredningen i samsvar med utredningsinstruksen kapittel 2. Minst ett forslag skal baseres på uendret ressursbruk.

Utvalget bør legge vekt på en arbeidsform som sikrer offentlighet om viktige temaer. Utvalget skal innhente synspunkter fra et utvalg berørte instanser om erfaringer med praktiseringen av loven.

Utvalgets budsjett vil bli fastsatt særskilt. Om godtgjøring gjelder de til en hver tid gjeldene bestemmelser i Statens personalhåndbok om godtgjøring mv. til leder, medlemmer og sekretærer i utvalg, samt supplerende retningslinjer fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet. Om arkivordningen gjelder arkivforskrifta § 1-2 og eventuelle utfyllende bestemmelser.

Utvalget skal avgi sin utredning til Justis- og beredskapsdepartementet innen 1. november 2018.