



Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Politidirektoratet

Deres referanse:
19/2580 EU TRR/bj

Vår referanse:
19/19278 - 8

Dato:
18.06.2020

Politidirektoratets høringsvar - NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev 3. juni 2019 med oversendelse av NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* på høring. Høringsfristen var 2. desember 2019. Politidirektoratet fikk i samtale av 30. oktober 2019 med Justis- og beredskapsdepartementet utsatt frist. Direktoratet orienterte departementet den 31. januar 2020 om fortsatt forsinkelse i arbeidet med levering av høringsvaret. Politidirektoratet beklager sen oversendelse.

Politidirektoratet har forelagt høringen for alle politidistrikt og særorgan, Politihøgskolen, Politiets fellestjenester, Politiets IKT-tjenester, Nasjonalt ID-senter, Sysselmannen på Svalbard og Grensekommisariatet. Politidirektoratet har mottatt innspill fra Oslo politidistrikt, Øst politidistrikt, Troms politidistrikt, Politiets utlendingsenhet, Kripes og Økokrim. Innspillene relaterer både til utvalgets forslag og spørsmål/forutsetninger direktoratet ba om tilbakemelding på. Alle mottatte innspill følger vedlagt.

Politidirektoratet kommenterer ikke alle delene av lovutkastet, men har konsentrert seg om de forslagene vi antar treffer politietaten mest.

Generelle kommentarer

Politiet har en rekke forvaltningsoppgaver som understøtter samfunnsoppdraget om å arbeide forebyggende for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig, jf. politiloven § 1 (2). Politiet fatter en rekke ulike type enkeltvedtak innenfor forskjellige områder som treffer hele befolkningen, f.eks. pass, førerkort, utlendingsaker, politiattester, våpen, kjøreseddel, vaktvirksomhet, brukthandel, hundesaker mv. Dette utgjør mange hundre tusen vedtak i året med potensial for effektivisering ved bruk av ny teknologi. Det legges et stadig sterkere trykk på at statlig forvaltning digitaliserer, jf. Digitaliseringsrundskrivet 2019 Rundskriv H-5/19.¹ Det er viktig at forvaltningsloven gis rettslige rammer som åpner for at forvaltningen kan ta i bruk ny teknologi for saksbehandling, for eksempel løsninger der maskiner samhandler uten menneskelig inngripen. Politidirektoratet mener generelt at forslag til ny forvaltningslov ikke i tilstrekkelig grad støtter opp under forventningene som stilles til innovasjon og digitalisering av statlig forvaltning, jf. Kommunal og

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2683652/>

Politidirektoratet

moderniseringsdepartementets strategi (KMD) *Én offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor*². Selv om det i utredningens kapittel 18 legges opp til hjemmel for digital kommunikasjon og automatisering, er andre deler av lovforslaget ikke i tilstrekkelig grad innrettet mot anvendelse av ny teknologi. For eksempel er det et premiss i forslaget § 36 at informasjon utveksles *mellom personer*, noe som ikke lenger vil være tilfelle dersom saksbehandlingsprosessene automatiseres. Tilsvarende vil digitalisering av saksbehandling og tjenester medføre at dokumentasjonen av myndighetsutøvelsen eller enkeltvedtak kan ivaretas på andre måter enn ved tradisjonelle brev, merknader og notater. Direktoratet savner derfor en nærmere drøfting av hvordan skriftlighetskravet skal eller kan praktiseres ved digitalisering.

Forholdet mellom forvaltningsloven og utlendingslovgivningen

Behandling av saker etter utlendingsloven og statsborgerloven utgjør en betydelig del av politiets forvaltningsoppgaver, og politiet er utlendingsforvaltningens førstelinje i Norge. Politidistriktene har ansvar for å motta og forberede oppholds- og statsborgerskapsaker, samt foreta EØS-registreringer. I tillegg til å være saksforberedende organ for Utlendingsdirektoratet (UDI) har politidistriktene også kompetanse til å innvilge søknader i visse sakstyper når det ikke er tvil om at vilkårene er oppfylt. Politidistriktene behandler også saker om bortvisning og utvisning. Politiets utlendingsenhet har ansvar for registrering og identifisering av asylsøkere. Politiet har også ansvar for effektivisering av utlendingsforvaltningens vedtak, herunder gjennomføring av tvangsmessig retur ved vedtak som innebærer utreiseplikt. I 2019 mottok politidistriktene ca. 165 000 saker etter utlendingsloven og statsborgerloven. Videre ble det i 2019 fremmet 2 305 søknader om beskyttelse.

Saksbehandlingen på utlendingsfeltet er regulert av forvaltningsloven og særlovgivning, hovedsakelig utlendingsloven og statsborgerloven med tilhørende forskrifter, instruksjer og rundskriv.

Utlendingsloven § 80 regulerer forholdet til forvaltningsloven, og slår fast at forvaltningsloven gjelder "når ikke annet følger av loven her". Det følger av utlendingsloven § 99 tredje ledd at forvaltningsloven ikke gjelder for bruk av tvangsmidler i medhold av utlendingsloven, med mindre annet er særskilt fastsatt eller følger av forskrift til loven. Utlendingsloven inneholder i kapittel 11 enkelte særregler om saksbehandlingen av saker etter utlendingsloven. Kapittel 11 Del I inneholder alminnelige regler om saksbehandlingen mv., mens del II inneholder særskilte regler for søknader om beskyttelse (asylsaker). Utfyllende bestemmelser om saksbehandlingen er gitt i utlendingsforskriften kapittel 17. Ved motstrid vil reglene i særlovgivningen vil gå foran bestemmelsene i forvaltningsloven.

Utlendingsfeltet har et omfattende og komplisert regelverk. Utlendingssaker vil ofte være av inngripende karakter og av stor velferdsmessig betydning for den enkelte. Utlendingsfeltet er også preget av stor saksmengde, med til dels lange saksbehandlingstider. I enkelte saker er det et betydelig hasteelement, med særlige krav til rask og effektiv saksbehandling. Mange brukere har dårlige norskkunnskaper og liten kjennskap til det norske forvaltningssystemet. I sum stiller dette høye krav til politiet og utlendingsforvaltningen for øvrig.

På enkelte punkter er det uklart hvilken betydning ny forvaltningslov vil få for politiets behandling av saker etter utlendingslovgivningen. For å sikre god balanse mellom ressursbruk

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>

i forvaltningen og hensynet til parten mener Politidirektoratet at det på enkelte områder er behov for mer fleksible regler enn det legges opp til i det foreliggende lovutkastet. Dette gjelder bl.a. forslag til regulering av oversettelse av saksdokumenter og underretning om vedtak. Dette kan gjøres ved endringer i utkast til ny forvaltningslov, ev. ved endringer i særlovgivningen. Politidirektoratet vil redegjøre nærmere i merknader til de konkrete bestemmelsene i lovutkastet nedenfor. Politidirektoratet antar at det også vil være behov for å gjennomgå saksbehandlingsreglene i utlendingsloven og -forskriften som følge av forslag til ny forvaltningslov.

Kapittel 1 Lovens formål og virkeområde

§ 6. Definisjoner

Utvalgets forslag

Innholdsmessig svarer forslaget til § 6 første ledd stort sett til enkeltvedtaksbegrepet i dagens § 2 første ledd bokstav b, men det er inntatt et nytt vilkår om at avgjørelsen må avslutte saken helt eller delvis. Vilkåret innebærer at det må være truffet en realitetsavgjørelse. Prosessledende avgjørelser eller andre avgjørelser som treffes under saksbehandlingen eller etter at saken er avgjort, faller utenfor. En annen forskjell er at "vedtak" ikke lenger er et overbegrep som dekker underkategoriene "enkeltvedtak" og "forskrift". I lovutkastet skiller det kun mellom "enkeltvedtak" og "forskrift".

Utvalget er delt i spørsmålet om betegnelsen "enkeltvedtak" skal videreføres i ny lov. Flertallet går inn for en videreføring av enkeltvedtaksbegrepet. Mindretallet ønsker ikke det, men er delt mellom å foreslå hhv. "forvaltningsvedtak", og "vedtak".

I lovutkastets § 6 tredje ledd foreslås det en ny partsdefinisjon, og bestemmelser lister opp tre alternative tilknytningsformer som gir status som part:

- 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.

Innholdsmessig er det ikke tilsiktet noen realitetsendringer.

Politidirektoratets merknader

Enkeltvedtak

Underliggende enheter har ulike syn på om begrepet (definisjonen) "enkeltvedtak" bør videreføres i ny forvaltningslov eller bør erstattes av "vedtak".

Politiets utlendingsenhet støtter flertallets forslag om videreføring av enkeltvedtaksbegrepet og viser til at begrepet er godt innarbeidet gjennom dagens forvaltningslov.

Troms og Oslo politidistrikt støtter mindretallets forslag om kun å benytte "vedtak" i ny forvaltningslov. Oslo politidistrikt viser til at det er uttalt mål at lovtekster skal kunne leses og forstås av folk flest, og distriktet mener begrepet "vedtak" er dekkende og passende for de avgjørelser som faller inn under § 6 første ledd.³

³ Se side 5 i Oslo politidistrikts høringsinnspill hvor det særlig vises til Regjeringens digitaliseringsprogram fra 2012.

Politidirektoratet er enig i det mindretallet uttaler i punkt 20.5.1 i utredningen om at når forskrifter ikke lenger er en del av lovens vedtaksbegrep, er det ikke behov for å kvalifisere hvilke vedtak det er tale om i ny forvaltningslov. Begrepet "enkeltvedtak" kan også virke fremmed for folk flest, slik at "vedtak" kan framstå som en forenkling. Slik vi ser det, er imidlertid begrepet "vedtak" brukt i dagligtale om de fleste beslutninger som forvaltningen tar, også beslutninger som ikke er enkeltvedtak (eller forskrift). Selv om det ikke er behov for å avgrense mot forskrift, mener Politidirektoratet at det fortsatt er grunn til å beholde "enkeltvedtak" for å signalisere at ikke alle typer beslutninger omfattes av begrepet.

Politidirektoratet legger til grunn at det uansett hvilken regulering som velges, fortsatt vil kunne oppstå grensetilfeller der spørsmålet om det foreligger et (enkelt)vedtak vil bero på en skjønnsmessig eller sammensatt vurdering. Kripos har i sin uttalelse vist til at Sivilombudsmannen i sak 2014/409 har konkludert med at politiets beslutning om adressesperre i folkeregisteret er et enkeltvedtak, og ser behov for særregulering av slike beslutninger, som i dag fattes etter folkeregisterloven § 10-4 annet ledd. Politidirektoratet er enig i det og antar at det også etter ny lov på andre områder vil kunne oppstå typetilfeller med behov for særregulering.

Når det gjelder den videre utformingen av begrepet og hvilke avgjørelsestyper som bør reguleres særskilt, støtter direktoratet forslaget om at det i § 6 første ledd tas inn et tilleggskriterium om at avgjørelsen helt eller delvis avslutter saken. Vi anser i likhet med Politiets utlendingsenhet at presiseringen vil gjøre det enklere å forstå om en avgjørelse er et (enkelt)vedtak eller ikke.

Politidirektoratet antar at forslaget ikke vil få konsekvenser for saker på utlendingsfeltet og viser her til innspillene fra Politiets utlendingsenhet og Oslo politidistrikt. Etter utlendingsloven § 80 vil forvaltningslovens regler gjelde dersom annet ikke er bestemt.

Part

Utvalget skriver at det ikke er tilsiktet noen realitetsendringer med forslaget til ny partsdefinisjon i § 6 tredje ledd. Politidirektoratet mener at den foreslåtte ordlyden likevel kan forstås som en utvidelse av personkretsen som får partsstatus. Direktoratet har mottatt ulike tilbakemeldinger fra underliggende enheter på dette spørsmålet.

Troms politidistrikt kan ikke se at forslaget vil medføre noen realitetsendringer sammenlignet med hva som følger av gjeldende rett, mens Oslo politidistrikt mener ordlyden vil innebære en utvidelse som kan få betydning for særlovgivningen, herunder for utlendingsloven og utlendingsforskriften.

Politidirektoratet er enig med Oslo politidistrikt i at ordlyden i lovutkastets § 6 tredje ledd bokstav *c* kan oppfattes som en utvidelse av partsbegrepet, og at det språklig åpnes for at mange personer rundt en klager i en forvaltningssak vil kunne få partsstatus. Dette vil kunne være tilfellet i f.eks. saker om førerrett, hvor familiemedlemmer vil kunne regnes som part etter ordlyden i den nye definisjonen. Siden ordlyden kan forstås som en utvidelse av partsbegrepet, mener Politidirektoratet det er behov for at det klargjøres nærmere i proposisjonen hvordan § 6 tredje ledd bokstav *c* skal forstås.

Når det gjelder saker på utlendingsfeltet, ble partsbegrepet (og rettslig klageinteresse) inngående vurdert i forarbeidene til utlendingsloven, se Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) i avsnittene 17.1.3.1-17.1.3.4. Departementet konkluderte med at partsbegrepet kunne

reguleres i utlendingsforskriften. Dette har blitt fulgt opp i utlendingsforskriften § 17-1, som er hjemlet i utlendingsloven § 80. Utvalget redegjør for bestemmelsen i utlendingsforskriften i utredningens punkt 13.6.2.2 om partsbegrepet i særlovgivningen. Av utlendingsforskriften § 17-1 fremgår det at det er søkeren som er part. I saker som ikke er initiert med en søknad er det bare den som saken retter seg mot som er å anse som part. Dette betyr at referansepersoner og nær familie bosatt i riket ikke har partsrettigheter etter utlendingsloven. Denne forskriftsbestemmelsen vil ved motstrid gå foran bestemmelsene i forvaltningsloven, jf. lovutkastets § 2 tredje ledd.

Justis- og beredskapsdepartement har i høringsbrev av 28. august 2017 foreslått at det inntas en ny bestemmelse i utlendingsloven (ny § 80 a), som fastsetter at det er den som er søker eller som saken direkte retter seg mot, som er å anse som part i en utlendings sak. Dette svarer til gjeldende § 17-1 første ledd i utlendingsforskriften, som foreslås opphevet. Bakgrunn for forslaget er Høyesteretts dom av 29. januar 2015 i en sak som gjaldt utvisning etter utlendingsloven (Rt. 2015 s. 93, «Maria-dommen»). Departementet uttalte i høringsnotatet at det var grunn til å skille mellom hvem som bør ha rettslig klageinteresse og hvem som bør ha partsrettigheter, og at det ikke var noe reelt behov for at andre enn søkeren gis partsrettigheter i utlendings saker. Denne saken er fortsatt til behandling i departementet.

Som følge av at partsbegrepet i utlendings saker er særskilt regulert i utlendingsforskriften, legger Politidirektoratet til grunn at en utvidelse av partsbegrepet i ny forvaltningslov ikke får direkte konsekvenser for behandlingen av utlendings saker. Vi bemerker at det ikke er gitt tilsvarende bestemmelse om hvem som anses som part i sak etter statsborgerloven.

Kapittel 2 Alminnelige bestemmelser

§ 8. Forvaltningsspråk

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i ny § 8 å lovfeste at forvaltningsspråket er norsk og at språket skal være klart, presist og så vidt mulig tilpasset mottakeren. Av pedagogiske grunner foreslås det i tredje ledd en lovfesting av henvisning til regelverket som regulerer bruken av statens tre offisielle skriftspråk. Bestemmelsens fjerde ledd gjennomfører statens folkerettslige forpliktelser til å sikre at offentlige organer ikke kan avvise søknader som er skrevet på et av de andre nordiske språkene enn norsk, slik det følger av den nordiske språkkonvensjonen. Det kan også følge krav om bruk av tolk etter den nordiske språkkonvensjonen.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet støtter i utgangspunktet forslaget til § 8. Det gjør også underliggende enheter. Politidirektoratet vil imidlertid bemerke at forslaget om at språket skal være "så vidt mulig tilpasset mottakeren", kan skape utfordringer i praksis. Øst politidistrikt påpeker at det hos forvaltningsorganer som produserer en svært stor mengde vedtak årlig, vanskelig vil la seg gjøre å tilpasse hvert enkelt vedtak til mottakeren. Distriktets mottakere av vedtak tilhører alle samfunnslag og har ulik kulturell, sosial og økonomisk bakgrunn, og det vil medføre mye merarbeid for distriktet dersom språket i vedtakene skal tilpasses i hver sak. Distriktet støtter en slik endring på prinsipielt grunnlag, men bemerker at den kan bli vanskelig å gjennomføre i praksis og framholder samtidig at veiledningsplikten i tilstrekkelig grad fanger opp de mottakerne av enkeltvedtak som ikke har forstått innholdet.

Politidirektoratet mener at det er uklart om forslaget i § 8 annet ledd innebærer et krav til individuell språktilpasning. I merknadene til bestemmelsen uttaler utvalget at klart og presist

språk i utgangspunktet er objektive størrelser, men uttaler senere at språket skal være brukerrettet og at "[o]rganet vil derfor ha en rett og undertiden plikt til å tilpasse språkføringen til adressaten for henvendelsen." Etter direktoratets syn bør det tydeliggjøres nærmere i proposisjonen hva som ligger i kravet til at språket skal være "så vidt mulig tilpasset mottakeren". En plikt til individuell språktilpasning vil potensielt kunne få store administrative konsekvenser for politiet ettersom politiet treffer store mengder forvaltningsvedtak årlig.

§ 9. Talking og oversetting.

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er ny og pålegger forvaltningsorgan nærmere oversettelsesplikter. Første ledd er en henvisning til tolkeloven og er inntatt av pedagogiske grunner. Tolkeloven er under forberedelse på grunnlag av NOU 2014: 8. Annet ledd oppstiller krav til oversetting av dokumenter i enkeltvedtaksaker og pålegger forvaltningsorganet oversettelsesplikt "i saker som forvaltningsorganet selv tar opp".

Det er vedtaket (med begrunnelse), og sentrale dokumenter som skal oversettes til engelsk eller et språk parten forstår, "så langt det er nødvendig for at en privatperson som er part, kan ivareta sine interesser på en rimelig måte". Kravet om at det må dreie seg om en sak som forvaltningsorganet selv tar opp, innebærer at saker som parten selv har innledet, typisk ved søknad, faller utenfor. Utvalget drøfter i punkt 13.5.6.3 hvorvidt forvaltningsorganet bør ha en plikt til å behandle henvendelser som kommer på et annet språk enn engelsk eller et nordisk hovedspråk, men faller ned på at det ikke bør være en slik plikt.⁴

Politidirektoratets merknader

Bestemmelsen er særlig relevant for behandling av saker etter utlendingsloven, hvor det generelt vil være et stort behov for tolking og oversettelse. Selv om utvalget ikke oppstiller konkrete krav til hvordan oversetting skal skje⁵, vil Politidirektoratet bemerke at det er forskjell på oversetting (skriftlig) og tolking (muntlig). Når forvaltningsorganet i lovutkastets § 9 pålegges oversettelsesplikt, kan dette forstås som et krav om at vedtaket og sentrale dokumenter skal oversettes skriftlig. På bakgrunn av utvalgets drøftelser i punkt 13.5.6.3 er det er noe uklart for Politidirektoratet om utvalget har ment å stille krav til skriftlig oversettelse eller om også muntlig oversettelse vil være tilstrekkelig.

Utlendingsloven og -forskriften inneholder enkelte bestemmelser som pålegger forvaltningen å kommunisere på et språk utlendingen kan forstå. I utlendingsloven § 81 omtales utlendingens rett til å uttale seg. I saker etter utlendingsloven §§ 28 (beskyttelse) og 73 (vern mot utsendelse), samt i saker om bortvisning, utvisning, tilbakekall av tillatelse eller oppholdsdokument, jf. § 120 annet ledd, skal utlendingsmyndighetene sørge for at utlendingen får mulighet til å fremlegge sine synspunkter på et språk utlendingen kan kommunisere forsvarlig på. Dette skal skje så snart som mulig, og under enhver omstendighet før det treffes vedtak i saken. Det følger videre av utlendingsforskriften § 17-17 at veiledning etter bestemmelsen skal gis på et språk utlendingen kan forstå. Utlendingsforskriften § 17-17 oppstiller ikke et krav om bruk av autorisert tolk. Det foreligger heller ingen rett til å kommunisere på eget morsmål dersom kommunikasjon kan skje på et annet språk

⁴ Som oftest vil forvaltningen kunne behandle henvendelser på engelsk uten videre. Videre tilsier veiledningsplikten og god forvaltningsskikk at dersom forvaltningsorganet mottar henvendelser på et annet språk enn engelsk eller et av de nordiske hovedspråkene, bør den som retter henvendelsen veiledes om hva som skjer med henvendelsen eller gis anledning til å f.eks. sende henvendelsen på engelsk.

⁵ Jf. utvalgets drøftelser i punkt 13.5.6.3 på side 182 i NOU 2019:5.

utlendingen forstår. Nærmere retningslinjer for bruk av tolk i utlendingssaker er gitt i UDIs rundskriv RS 2011-039 *Bruk av tolk i utlendingssaker*.

Som påpekt av Oslo politidistrikt, følger det av utlendingsloven § 81 at utlendingen skal få mulighet til å fremlegge sine synspunkter på et språk utlendingen kan kommunisere forsvarlig på. Den praktiske konsekvensen av regelen er at politiet besørger tolk i sakstypene som omfattes av bestemmelsen. Til forskjell fra lovutkastets § 9, er det ikke konkretisert i utlendingsloven at forvaltningen skal påse at sentrale dokumenter oversettes.

Oslo politidistrikt er enig i at de hensyn som begrunner bruk av tolk ved underretting av vedtak også gjør seg gjeldende for saksdokumentene. Videre deler distriktet utvalgets syn om at dette særlig gjør seg gjeldende i saker av inngripende karakter som opprettes av forvaltningsorganet. I utlendingsforvaltningen vil dette blant annet omfatte saker om tilbakekall av oppholdstillatelse, utvisning eller bortvisning, hvor tolk og oversettelse er sentralt for ivaretagelse av utlendingens rettsikkerhet og utlendingens muligheter for kontradiksjon. Slik Oslo politidistrikt oppfatter den foreslåtte bestemmelsen, vil den innebære en utvidelse av politiets tolkings- og oversettelsesplikter ved at underlagsdokumenter skal oversettes. Etter distriktets oppfatning må tolking anses tilstrekkelig for å ivareta kontradiksjon og rettssikkerhet i saksbehandlingen. I saker hvor dokumenter blir oversatt for brukeren, vil dette også virke inn på saksbehandlingstiden og være tidkrevende for forvaltningen. Utvidet tolk- og oversettelsesplikt vil blant annet virke inn på saksflyten i utvisning- og bortvisningssaker, som opprettes, forberedes og utføres innenfor tidsrammen for pågripelser etter utlendingsloven § 106 (72 timer). Det er gjennomgående utstrakt bruk av tolk i disse hurtigsakene, men en utvidet tolk- og oversettelsesplikt vil ha innvirkning på en tidseffektiv saksflyt.

Øst politidistrikt uttaler i sitt høringsinnspill at behovet for tolking vurderes med utgangspunkt i Lovavdelingens generelle tolkningsuttalelse av 30. januar 2003 (2002/6741) om veilednings- og informasjonsplikt i kommunikasjon med personer som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper, og følger retningslinjene nedfelt i UDIs rundskriv 2011-039. Oversettelse av skriftlige dokumenter er ikke dekket av rundskrivet. En plikt til å sørge for at vedtaket med begrunnelse og sentrale dokumenter i saken blir oversatt til engelsk eller et språk parten forstår, vil derfor kunne innebære ytterligere oversettelsesplikter sammenlignet med dagens situasjon. Dette vil hovedsakelig gjelde i saker om bortvisning, utvisning eller tilbakekall av oppholdstillatelse, som i hovedsak er saker "forvaltningsorganet selv tar opp", jf. også utlendingsloven § 81. Øst politidistrikt påpeker at det i slike saker kan det være omfattende vedtak og saksdokumenter, samtidig som det vil kunne være korte tidsfrister.

Det fremgår som nevnt av utredningen at utvalget ikke anser det hensiktsmessig å fastsette konkrete krav til hvordan oversettingen skal skje. Det sentrale må være at forvaltningsorganet sørger for å overbringe budskapet og meningsinnholdet i de sentrale dokumentene i saken, slik at de det gjelder kan ivareta sine interesser. Dersom dette kan ivaretas gjennom tolking alene, som i dag, vil forslaget til ny forvaltningslov etter Øst politidistrikts syn antagelig ikke innebære noen ytterligere plikter, jf. lovavdelingens tolkningsuttalelse. Situasjonen blir imidlertid annerledes dersom lovforslaget skal forstås slik at det vil gjelde et krav om oversettelse av saksdokumenter ved siden av plikten til å bruke tolk i henhold til tolkeloven. I så fall kan den foreslåtte oversettelsesplikten medføre en økning i utlendingsforvaltningens oppgaver. Selv om det forutsettes at Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda besørger oversettelse av egne vedtak, vil det for politiets del være tale om oversettelse av svært mange bortvisningsvedtak der politiet har vedtakskompetanse. Videre vil korte tidsfrister i mange bort- og utvisningssaker utgjøre en praktisk utfordring dersom vedtak og sentrale dokumenter må oversettes innen iverksettelse og/eller fristen for å begjære utsatt iverksettelse.

Politiets utlendingsenhet bemerker i sitt hørings svar at utvalget ikke presiserer om oversettingen skal gjøres muntlig eller skriftlig. Politiets utlendingsenhet legger til grunn at det vil være tilstrekkelig med en muntlig oversetting.

Innspillene fra underliggende enheter illustrerer at spørsmålet om tolking og oversetting har særlig aktualitet og stor praktisk betydning i utlendingsaker. Et strengt krav om oversettelse av vedtak og andre sentrale saksdokumenter vil være tid- og ressurskrevende og kan medføre økte saksbehandlingstider i utlendingsforvaltningen. Det sentrale for forvaltningen må være å sørge for å overbringe budskapet og meningsinnholdet i de sentrale dokumentene i saken, slik at de som det gjelder kan ivareta sine interesser jf. punkt 13.5.6.3 i utredningen.

Politidirektoratet støtter innspillene fra Oslo og Øst politidistrikt og slutter seg til deres synspunkter. Etter direktoratets syn bør det tydeliggjøres i lovens ordlyd eller i proposisjonen at det er mulig å ivareta pliktene i § 9 muntlig. Dersom det oppstilles et krav til skriftlig oversettelse, mener direktoratet at forslagets konsekvenser bør utredes nærmere ettersom dette kan få store konsekvenser for politiet. Som påpekt av Oslo politidistrikt, er det utfordrende å skulle gi et konkret estimat for hvor mye forslaget vil koste, men distriktet antar at det vil være svært kostbart inntil eventuelle digitale løsninger for oversetting er implementert. Det vises til distriktets nærmere redegjørelse av problemstillingen i deres høringsinnspill.

Politidirektoratet vil også bemerke at det fremgår av de særskilte merknadene til bestemmelsen at organet ikke trenger å sørge for oversettinger hvis det er grunn til å tro at parten på egen hånd kan få det gjort, f.eks. ved å søke hjelp hos en representant (herunder advokat) eller ved hjelp av digitale hjelpemidler. Politidirektoratet mener det i det videre lovarbeidet bør tydeliggjøres hva som ligger i nødvendighetskravet, herunder hva parten selv kan forventes å ta ansvar for.

§ 11. Helautomatisert saksbehandling.

Utvalgets forslag

Utvalget legger til grunn at det i norsk rett ikke har vært krav om særskilt hjemmel for automatisert saksbehandling, men foreslår en slik bestemmelse pga. personvernforordningen artikkel 22. Artikkel 22 nr. 1 oppstiller som utgangspunkt at "den registrerte har rett til ikke å være gjenstand for en avgjørelse som utelukkende er basert på automatisert behandling, herunder profilering, som har rettsvirkning for eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende". Dette kan fravikes etter nr. 2 b) ved rettsgrunnlag i nasjonal rett. Utvalget er delt mht. om artikkel 22 nr. 1 gir uttrykk for et generelt forbud mot automatiserte avgjørelser eller om det er en rettighet for den enkelte. Mindretallet mener det siste kan være aktuelt og fremmer alternativt forslag til hjemmel. Uenigheten om utforming knytter seg primært til forståelsen av personvernforordningen og hvor langt man kan gå i å gi en generell hjemmel for helautomatisert behandling. Mindretallet mener at en generell hjemmel i forvaltningsloven er tilstrekkelig. Flertallet mener at en generell hjemmel i forvaltningsloven bare kan omfatte lite inngripende avgjørelser, mens automatisert behandling ellers må være klarere avgrenset, og at det kan gis hjemmel i forvaltningsloven til å gi forskrift om at forvaltningsorganet kan gjøre det på bestemte saksområder.

Politidirektoratets merknader

Spørsmålet om personvernforordningen artikkel 22 nr. 1 gir uttrykk for et generelt forbud mot helautomatisert behandling eller er en rett som kan påberopes for den enkelte, vil i prinsippet kunne ha betydning for behovet for hjemmel for helautomatisert behandling. Er det et generelt forbud, kreves det hjemmel uansett. Er det en individuell rett, kan man ivareta retten ved å ha rutiner for manuell håndtering for dem som aktivt motsetter seg helautomatisert behandling.

All den tid det uansett legges opp til å gi hjemmel, antar Politidirektoratet at spørsmålet i seg selv blir mindre viktig enn utformingen av hjemmelen.

Når det gjelder spørsmålet om hvor detaljert hjemmelen for helautomatisert behandling må være, sier Kripos seg enig i flertallets betraktninger og forslag til hjemmel. Politidirektoratet vil for egen del bemerke at Justis- og beredskapsdepartementet i høringsnotat av 3. juli 2019 om endringer i utlendingsforskriften (behandling av personopplysninger, bruk av automatiserte avgjørelser m.m.) synes å ha lagt til grunn en mellomting mellom flertallets og mindretallets forslag.⁶ Politidirektoratet ser, uavhengig av hva man legger til grunn at forordningen krever, at forskriftshjemmel vil gi klarere avgrensninger og synliggjøre vurderinger gjennom forskriftsprosessen. Samtidig vil krav om forskrift kunne forsinke arbeid med å digitalisere.

Flertallets forslag til utforming av hjemmelsgrunnlag gir etter Politidirektoratets syn behov for avklaringer. Hvorvidt man trenger en særskilt hjemmel i forskrift avhenger etter forslaget av hvor stort inngrep avgjørelsen utgjør. Det er ikke klart om forslaget forutsetter at målestokken for inngrepet er *avgjørelsens betydning for den enkelte* eller om målestokken er *type avgjørelse* (hvilke opplysninger som behandles). Kan man uten særskilt hjemmel i forskrift ha et system der man helautomatisk innvilger en tillatelse på bakgrunn av en profilering, mens avslag håndteres manuelt?

Kripos har i sin uttalelse påpekt at politiet i personvernforordningens forstand foretar en profilering av personer ved gjennomføring av vandelskontroller og egnethetsvurderinger. Det gjøres da en automatisk kontroll av politiets registreringer av de aktuelle personene. Basert på resultatet av kontrollen avgjøres det hvorvidt saken skal sendes til behandling i en forvaltningsenhet eller om det skal gis en tilbakemelding til eksterne organer på hvorvidt personen oppfyller de aktuelle kravene til vandel og/eller egnethet. Kripos påpeker at selv om det ikke fattes vedtak på helautomatisert grunnlag, er det etablert automatiserte prosesser innenfor enkelte områder. Kripos reiser i sin uttalelse spørsmål om den generelle hjemmelen som foreslås i utkastet er tilstrekkelig for politiets bruk av profilering.

Kripos' merknad reiser spørsmål om hva som utgjør en "avgjørelse" etter flertallets utkast til § 11. Personvernforordningen art. 22 nr.1 regulerer "avgjørelser som har rettsvirkning for eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende". Utvalget har på side 262 i utredningen vist til at i alle fall enkeltvedtak vil omfattes av forordningen. Politidirektoratet vil bemerke at "avgjørelser" er et videre begrep enn enkeltvedtak, men det er ikke sagt noe om hvilke andre avgjørelser som ev. forutsettes omfattet av § 11. Dette er noe som eventuelt bør avklares nærmere i proposisjonen.

Ettersom utarbeidelse av attest mv. fordrer et behandlingsgrunnlag som forutsetter utlevering til et angitt formål hvor det skal treffes en avgjørelse på bakgrunn av attesten, kan man

⁶ Utlendingsloven § 83a tredje ledd gir en generell hjemmel til å gi forskrift om bruk av automatiserte avgjørelser etter loven. Departementet har foreslått en bestemmelse om dette i utlendingsforskriften. Vilåårene er at det skal være forsvarlig og ikke omfatte skjønnsmessige vurderinger. Departementet har her foreslått en nokså generell hjemmel (riktignok innenfor en lovs område, som imidlertid ikke er saksavgrenset). Det som avgrenser er i hvilken grad reglene er automatiserbare og om det anses forsvarlig. Forskjellen fra en generell lovhomeel i tråd med mindretallets forslag er at man aktivt har tatt stilling til at man ønsker det på saker etter utlendingsloven, men noen ytterligere forskriftsendring for å innlemme andre sakstyper enn det som er nevnt i høringsnotatet er ikke påkrevd etter departementets forslag. Flertallets forslag synes å kreve mer detaljert regulering i forskrift av sakstyper.

muligens se det slik at attesten utgjør en automatisert innhenting av faktum, mens den automatiserte anvendelsen av rettsreglene og "avgjørelsen" da ligger hos mottakeren av attesten. Man kan imidlertid også se det slik at "avgjørelsen" er attesten eller egnethetsvurderingen i seg selv. Dersom resultatet av en automatisert profilering i form av attest eller uttalelse om egnethet tas ut eller oversendes til et annet organ for benyttelse i en automatisert avgjørelse, legger Politidirektoratet til grunn at den vil være uten negative merknader. Hvor den automatiserte gjennomgangen av registrene har treff på angitte parametere, vil det måtte foretas en manuell vurdering av betydningen av treffene. Man kan derfor se det slik at profileringen enten ikke resulterer i inngripende avgjørelse eller ikke i helautomatisk avgjørelse. Politidirektoratet legger derfor til grunn at den generelle hjemmelen i flertallets utkast er tilstrekkelig for politiets bruk av det personvernforordningen definerer som profilering.

Politidirektoratet er enig med utvalget i at helautomatisert behandling av personopplysninger må ha et klart og presist grunnlag i nasjonal rett. I tillegg til at det er krav om nasjonalt rettsgrunnlag, er det i artikkel 22 nr. 2 krav om at "det også er fastsatt egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesse". Politidirektoratet legger som utvalget til grunn at dette trolig vil være oppfylt gjennom de forvaltningsrettslige kravene til kontradiksjon, begrunnelse og klageadgang. Flertallets forslag om at behovet for særskilt forskriftshjemmel beror skal bero på hvor inngripende avgjørelsen er, forskyver etter vår oppfatning vurderingstemaet i forhold til personvernforordningen. Etter personvernforordningen art. 22 nr.1, er det den automatiserte saksbehandlingen som må ha hjemmel, selve avgjørelsens art er ikke tema. Utfallet av en avgjørelse kan være lite inngripende for den enkelte, men behandlingen kan like fullt ha inngripende personvernkonsekvenser. En hjemmel for helautomatisert behandling bør derfor i alle fall presisere at "behandlingen må sikre partens krav til forsvarlig saksbehandling og være forenlig med retten til vern av personopplysninger", slik mindretallet har tatt inn i sitt forslag. Vi mener at det er en presisering som bør være med i lovteksten.

Hvis det er slik at spørsmålet om hjemmel i større grad kan rettes mot automatiseringen i stedet for avgjørelsen, kan det spørres om man kan differensiere behovet for særskilt hjemmel slik at det avgjørende blir om en avgjørelse beror på konkrete vilkår eller skjønnsmessige vurderinger. Oslo politidistrikt påpeker også dette i sitt høringsinnspill. Avgjørelser som ikke beror på skjønn vil i større grad egne seg for automatisert saksbehandling ettersom det vil være lettere å sikre at rettsanvendelsen i systemet er riktig, uavhengig av hvor inngripende avgjørelsen vil være for enkelte.

§ 12. Automatiserte saksbehandlingssystemer

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er ny og utvalget går inn for å lovfeste at forvaltningsorganet skal dokumentere det rettslige innholdet i automatiserte saksbehandlingssystemer. Dersom ikke annet følger av lov eller "særlige hensyn" taler mot det, skal dokumentasjonen offentliggjøres. I bestemmelsens andre ledd foreslås det hjemmel for forskrift om hvordan offentliggjøring skal skje, samt hva som skal regnes som "særlige hensyn".

Politidirektoratets vurdering

Politidirektoratet støtter forslaget til en ny bestemmelse med krav om å dokumentere automatiserte saksbehandlingssystemers rettslige innhold. Lovforslaget må også sees i sammenheng med forslaget til ny arkivlov § 10 (plikt til å dokumentere ved automatisert rettsanvendelse).

Kripos er bekymret for at offentliggjøringen kan gjøre systemet sårbart for angrep og manipulering⁷. Politidirektoratet legger til grunn at forslaget til § 12 i ny forvaltningslov ikke får anvendelse for politiets behandling av opplysninger etter politiregisterloven jf. politiregisterloven § 3. Vi mener imidlertid det er viktig at bestemmelsen tar hensyn til nettopp det at offentliggjøring av dokumentasjon kan gjøre systemer mer sårbare for angrep og manipulering, og mener det bør utredes nærmere hvor langt plikten til å gjøre det rettslige innholdet allment tilgjengelig rekker.

§ 13. Kontakt fra den enkelte og digital kommunikasjon

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er en delvis videreføring av gjeldende rett. I bestemmelsens første ledd foreslås det at forvaltningsorganet skal være tilgjengelig og legge til rette for at den enkelte kan ta kontakt på en sikker og effektiv måte. I bestemmelsens andre ledd foreslås det en videreføring av forskriftshjemmelen i någjeldende forvaltningslov § 15 a tredje ledd.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet legger til grunn at forslaget ikke vil medføre noen plikt til å opprette nye kanaler for kontakt og kommunikasjon med forvaltningsorganet, og viser her til utvalgets merknader til bestemmelsen hvor det fremgår at forvaltningsorganet generelt skal ha vide fullmakter til å bestemme hvordan kontakten med forvaltningen skal skje.⁸

§ 14. Veiledningsplikt

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett, men med noen mindre endringer med sikte på å klargjøre pliktens innhold og omfang.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet støtter forslaget om å videreføre en bestemmelse om veiledningsplikt i ny forvaltningslov og er enig i utvalgets vurdering. Dette er også i tråd med innspillene vi har mottatt fra Politiets utlendingsenhet, Troms politidistrikt og Oslo politidistrikt. Politidirektoratet mener det er positivt at det i lovteksten presiseres at veiledningen vil måtte tilpasses organets kapasitet og sakens karakter.

§ 15. Hvordan veiledningen skal gis

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er ny, men innholdsmessig er det en videreføring av bestemmelsene i gjeldende forvaltningslovsforskrift §§ 2 til 7. I første ledd foreslås det at forvaltningen selv skal kunne avgjøre hvordan veiledningen skal gis, men presiserer at veiledning normalt gis i den form som henvendelsen er mottatt i. Bestemmelsens andre ledd gjør unntak fra hovedregelen om at forvaltningsorganet selv avgjør hvordan veiledning skal gis, og gir "den som henvender seg til et forvaltningsorgan med spørsmål som har aktuell interesse for vedkommende" rett til muntlig samtale med person i organet, og om nødvendig for å få forvaltningssaken opplyst, rett til at slik samtale skjer i personlig møte. Tredje ledd lovfester bestemmelsen i forvaltningslovsforskriften § 6 og stiller krav til måten veiledning skjer på i saker med parter med motstridende interesser. Fjerde ledd fastslår hovedregelen om at veiledning skal være

⁸ Jf. utvalgets merknader til § 13 på side 574 i NOU 2019:5.

gratis, og femte ledd viderefører bestemmelsen som gir Kongen myndighet til å treffe nærmere bestemmelser om veiledningsplikten omfang mv.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet er positiv til at det skal fremgå av forvaltningsloven hvordan veiledning skal gis. Direktoratet er videre positiv til at loven regulerer retten til å forklare seg muntlig i møte med forvaltningen. Innspillene vi har mottatt fra underliggende enheter viser at det tilstrebes å ha muntlige samtaler og gi muntlig veiledning til personer som har behov for dette, og at slike samtaler anses viktige for å sikre at saken opplyses og for å ivareta den enkeltes rettssikkerhet. Selv om lovutkastets § 15 andre ledd oppstiller rett til samtale og personlig møte på nærmere bestemte vilkår, mener direktoratet det er noe uklart hvor vid samtale- og møteretten er ment å være.

Politidirektoratet legger til grunn at forslaget om rett til samtale eller personlig møte ikke vil innebære at enhver person som krever samtale eller møte har rett til dette, og viser her til utvalgets uttalelse i pkt. 17.3.7 om at de alminnelige begrensningene i veiledningsplikten fortsatt vil gjelde.

Utvalget påpeker videre at møteretten ikke vil være like vid som samtaleretten, og at dette bare er aktuelt "dersom det er nødvendig for at en aktuell forvaltningssak skal bli belyst".

Troms politidistrikt viser i sitt innspill til at personlig møte ikke alltid vil la seg gjennomføre av hensyn til for eksempel bemanning, lokaliteter og avstand. Distriktet viser videre til at det kan være vanskelig å vurdere når det vil være nødvendig med et personlig møte for å få saken opplyst. Selv om distriktet forsøker å få til personlige møter med personer som ønsker dette, kan det likevel tenkes situasjoner der dette kan bli vanskelig å få gjennomført. Øst politidistrikt fremhever at en for vid rett til å kreve møte med forvaltningen, kan føre til økt saksbehandlingstid fordi det beslaglegger politiets ressurser.

Politidirektoratet er enig med Troms politidistrikt i at det bør sies noe nærmere om hvor grensen går for når parten kan kreve personlig møte. Slik vi forstår utvalgets forutsetning, kan møte avslås dersom forvaltningen mener at saken vil være tilstrekkelig opplyst uten personlig møte, for eksempel ved en telefonsamtale eller skriftlig dokumentasjon Etter direktoratets syn vil det være en fordel om dette fremgår av ordlyden eller av proposisjonen.

Bestemmelsen i lovutkastets § 15 andre ledd første punktum gir rett til muntlig samtale for den som har et spørsmål som har "aktuell interesse for vedkommende". I merknadene til bestemmelsen er det sagt at mer hypotetiske forhold faller utenfor. Direktoratet mener at grensen her ikke alltid vil være klar, men at det i praksis antakelig spiller liten rolle. Retten til personlig møte etter andre punktum er begrenset til å gjelde i en aktuell forvaltningssak, typisk en sak hvor den som ønsker veiledning er part i saken. Bestemmelsen er etter sin ordlyd ikke begrenset til å gjelde enkeltvedtak. Politidirektoratet mener at det er behov for at innholdet i § 15 annet ledd tydeliggjøres i det videre lovarbeidet. Omfanget av veiledningsplikten vil kunne få økonomiske og administrative konsekvenser for politiet dersom retten til å kreve muntlig samtale er svært vid og rekkevidden av bestemmelsen bør derfor tydeliggjøres.

Når det gjelder saker på utlendingsfeltet, er det ikke grunn til å tro at forslaget vil føre til vesentlig flere henvendelser. Vi viser her til Politiets utlendingsenhets høringsinnspill hvor det blant annet påpekes at det ikke er uvanlig med personlige samtale med myndighetene i disse

sakstypene. For eksempel skal søknader om oppholdstillatelse fremmes ved personlig fremmøte, jf. utlendingsloven § 93 og utlendingsforskriften § 10-5. I asylsaker foretas det flere samtaler i personlige møter med søkeren, jf. utlendingsforskriften §§ 17-2 og 17-21. I Politiets utlendingsenhets arbeid med retur av utlendinger er det ofte nødvendig å gjennomføre samtaler med utlendingen for å få avklart vedkommende identitet og gjennomført en utsendelse.

§ 21. Pålegg om å gi opplysninger

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er en delvis videreføring av § 14 i gjeldende forvaltningslov, med enkelte mindre endringer. I bestemmelsens første ledd reguleres hvilke krav som stilles til pålegget og dets innhold, mens klageadgang reguleres i bestemmelsens andre ledd.

Politidirektoratets merknader

Politiets utlendingsenhet påpeker at det på utlendingsfeltet er lovfestet en særskilt medvirkningsplikt i utlendingsloven § 83, og det følger av utlendingsforskriften § 17-7 hva utlendingsmyndighetene kan pålegge en utlending i den forbindelse. I praksis gis slike pålegg muntlig ved personlig fremmøte i samtaler som foretas under saksgangen. Innholdet fra samtalene og de pålegg som gis, nedtegnes skriftlig i rapporter. I tillegg får alle som pålegges å innhente opplysninger, muligheten til å fremlegge sitt syn enten i en samtale eller på annen måte. Etter Politiets utlendingsenhets syn kan det argumenteres for at en generell klagemulighet over forvaltningens pålegg i mange situasjoner vil føre for langt. Dette vil forsinke saksgangen, og de samme opplysningene vil uansett bli vurdert og vektlagt i enkeltvedtaket. I lovutkastets § 44 (2) blir partens medvirkningsplikt nå foreslått lovfestet. Politiets utlendingsenhet stiller spørsmål ved om lovutkastets § 21 og § 44 (2) i større grad bør harmoneres, og at § 21 bør utformes slik at den ikke gjelder generelt for alle pålegg som forvaltningen gir.

I utlendingssaker kan pålegg i medhold av utlendingsloven § 83 annet ledd og utlendingsforskriften § 17-7 også gis etter at det er fattet et endelig enkeltvedtak. Da henger pålegget sammen med politiets arbeid med å gjennomføre vedtaket. Dette arbeidet skjer ikke i forbindelse med et enkeltvedtak. Etter lovutkastets § 21 vil en utlending også i disse sammenhengene kunne klage på pålegget, jf. at bestemmelsen er plassert blant de alminnelige reglene. Politiets utlendingsenhet mener det bør vurderes å inntas en presisering i § 21 om at dette bare gjelder i forbindelse med enkeltvedtak. De mener videre at dette uansett er en problemstilling som departementet bør se nærmere på i utlendingssakene og at departementet bør vurdere om det skal gis egne regler for klage mv. i utlendingsloven § 83.

Politidirektoratet er enig i dette og vi slutter seg til Politiets utlendingsenhets kommentarer og innspill til forslaget.

Kapittel 5 – Taushetsplikt

§ 31. Hva taushetsplikt innebærer

Utvalgets forslag

Bestemmelsen angir hva taushetsplikten innebærer, herunder at opplysninger som er underlagt taushetsplikt ikke skal gjøres tilgjengelige for andre eller utnyttes for egne formål. I bestemmelsens andre ledd presiseres det at opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter andre lover, skal behandles i samsvar med reglene fastsatt der.

Politidirektoratets merknader

Oslo politidistrikt mener at presiseringen i ordlyden om at taushetsplikten innebærer en plikt til å avstå fra enhver handling eller unnløstelse som leder til at opplysninger blir kjent for uvedkommende, er et godt grep for å gjøre taushetspliktsreglene enklere å forstå. Politidirektoratet er enig i dette. Direktoratet er også enig med Politiets utlendingsenhets oppfatning om at det nyttig å ha med en henvisning til særregler om taushetsplikt selv om det samme vil følge av lovutkastets § 2 andre ledd. For politiets del innebærer dette at forvaltningslovens regler ikke kommer til anvendelse når politiet behandler opplysninger til politimessige formål. Ved behandling av opplysninger til politimessig formål gjelder reglene i politiregisterloven kapittel 5 og 6.

§ 33. Taushetsplikt om personlige forhold

Utvalgets forslag

Bestemmelsens første ledd angir at opplysninger om "noens personlige forhold" er underlagt taushetsplikt. Med personlige forhold menes "opplysninger om en person som det er vanlig å ville holde for seg selv", jf. bestemmelsens andre ledd. Bestemmelsen lister også opp en del forhold som vil kunne utgjøre "personlige forhold", som opplysninger om genetiske eller andre sensitive biometriske forhold, helsetilstand, livssyn eller politisk ståsted og seksuell legning.

Bestemmelsens tredje ledd angir hvilke forhold som *ikke* skal anses som "personlige forhold", hvor blant annet opplysninger om "straffbare forhold i verv eller ledende stilling i offentlig tjeneste" ikke skal regnes som "personlig forhold". Med "straffbare forhold" menes at det må foreligge en skyldkonstatering, typisk ved rettskraftig dom eller vedtatt forelegg. Det straffbare forholdet må knytte seg til vedkommendes verv eller ledende stilling i offentlig tjeneste. Dette innebærer at straffbare handlinger begått på fritiden, faller utenfor bestemmelsens virkeområde.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet legger til grunn at utvalget ikke har ment å endre innholdet i hva som menes "personlige forhold" i ny forvaltningslov, og viser her til utvalgets merknader til lovutkastets § 33 første ledd.⁹ I bestemmelsens andre ledd listes det opp en del forhold som vil kunne utgjøre "personlige forhold". Kripos mener at de opplistede kategoriene ikke gir god veiledning for tolkningen av hva som vil kunne regnes som "personlige forhold", ettersom det ikke vil være tvil om at de opplistede kategoriene vil være omfattet av taushetspliktsreglene. Politidirektoratet er enig i dette, og er i tvil om opplistingen som foreslås i § 33 andre ledd vil bidra til å klargjøre hvilke opplysninger som ellers vil kunne utgjøre "personlige forhold".

I dag regnes ikke fødselsnummer som et "personlig forhold" jf. forvaltningsloven § 13 andre ledd. Utvalget drøfter i utredningens punkt 19.10.1 hvorvidt fødselsnummer bør være underlagt taushetsplikt, men har blitt stående ved at gjeldende rett bør videreføres. Begrunnelsen for dette er at forvaltningen (og andre) kan ha behov for å skille mellom personer med samme navn og at regler i folkeregisterloven, personopplysningsloven og offentlighetsloven bidrar til å motvirke unødig spredning. Politidirektoratet er ikke enig i dette. Som påpekt av Øst politidistrikt kan fødselsnummer misbrukes, blant annet ved bruk av digitale tjenester eller ved identitetstyveri. Selv om det finnes noen begrensninger i adgangen til å utlevere fødselsnummer i offentlighetsloven § 26 femte ledd og folkeregisterloven § 10-1, mener distriktet at lovgiver bør signalisere viktigheten av at fødselsnummer ikke kommer på avveie ved å underlegge slike opplysninger taushetsplikt etter forvaltningsloven. Også Politiets

⁹ Se utvalgets kommentarer på side 592 i NOU 2019:5.

utlendingsenhet stiller spørsmål ved om hensynet til å unngå misbruk av fødselsnummer bør tillegges større vekt, slik at fødselsnummer likevel omfattes av taushetsplikten. Politidirektoratet er enig i disse synspunktene. Behov for å kunne innhente eller opplyse andre forvaltningsorganer om personnummer vil kunne ivaretas ved en særskilt regulering.

I forslaget til § 33 andre ledd listes ikke "straffbare forhold" opp som et eksempel på opplysninger som vil kunne utgjøre "personlige forhold". Forutsatt at det skal foretas en opplisting av opplysningskategorier, mener Politidirektoratet i likhet med Politiets utlendingsenhet at straffbare forhold bør inngå i opplistingen. Det er noe uklart for Politidirektoratet når "straffbare forhold" ikke vil anses som "personlige forhold". Direktoratet mener det er behov for at dette tydeliggjøres i proposisjonen.

Oslo politidistrikt kommenterer også utvalgets forslag om at opplysninger om straffbare forhold ikke uten videre skal være undergitt taushetsplikt. Utvalget uttaler i punkt 19.10.1 på side 285 at taushetsplikt bare bør være aktuelt der handlingen røper personlige forhold. Utvalget mener videre at der forvaltningen har anmeldt et forhold til politiet, bør dette heller ikke være taushetsbelagt. Utvalget påpeker at løsningen vil være mindre opplagt der det er tale om opplysninger om en eventuell etterforskning av saken, og at hensynet til etterforskningen i slike tilfeller kan tale for at forvaltningen bør ha taushetsplikt om det forhold som den siktede kan kreve innsyn i, jf. straffeprosessloven § 242. Utvalget framholder at dersom reglene om partsinnsyn flyttes til offentlighetsloven, vil også offentlighetsloven § 24 åpne for at det kan gjøres unntak fra innsyn. I det tilfellet reglene om partsinnsyn ikke flyttes til offentlighetsloven, understreker Oslo politidistrikt behovet for at det inntas en tilsvarende regel som i politiregisterloven § 23 og offentlighetsloven § 24 i ny forvaltningslov. Distriktet mener videre det bør legges opp til en mellomløsning som gir anledning til å unnta fra partsinnsyn opplysninger om anmeldelse frem til politiet har samtykket til utlevering av opplysningene.

Øst politidistrikt støtter presiseringen i utredningen av hva som regnes som "straffbare forhold", men mener dette bør fremgå klarere av ordlyden. Distriktet viser til opplysninger om tilbakekall av tillatelser, bevillinger og autorisasjon etter forslaget ikke skal regnes som "personlige forhold", og mener at grunnlaget for f.eks. tilbakekallet ikke bør være omfattet av unntaket, siden det i en del tilfeller vil kunne ha sammenheng med personlig forhold.

§ 34. Taushetsplikt om drifts- eller forretningshemmeligheter

Utvalgets forslag

Bestemmelsen angir rekkevidden av taushetsplikten for opplysninger om drifts- og forretningshemmeligheter. Utvalget foreslår i lovutkastets § 34 å forenkle bestemmelsen om taushetsplikt for forretningshemmeligheter ved at man tar bort kravet til "konkurransmessig betydning" som fremgår av dagens § 13 første ledd nr. 2. Kriteriet som oppstilles er at det er "opplysninger om drifts- eller forretningsmessige forhold som det er grunn til å verne om". Her forutsetter utvalget at man i tolkningen skal lene seg på praksis etter flere andre lover som oppstiller tilsvarende kriterier.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet er enig i at det er behov for å forenkle reglene om forretningshemmeligheter. Som Øst politidistrikt peker på, er dagens bestemmelse vanskelig å anvende. Kriteriene "drifts- og forretningshemmeligheter" og "konkurransmessig betydning" er vanskelig å vurdere i praksis og krever både juridisk og økonomisk fagkyndighet, samt kunnskap om markedssituasjonen. Klageinstansen vil som regel måtte lene seg på underinstansens

vurderinger når denne er basert på lokalkunnskap. Øst politidistrikt mener at lovutkastet § 34 slik det er formulert fortsatt vil kreve kunnskap utover det juridiske, og at bestemmelsen fortsatt vil være vanskelig å anvende, særlig for de forvaltningsorganer som arbeider med mange ulike fagfelt og bransjer. Politidirektoratet er enig i det og tiltrer distriktets vurderinger. Riktignok innebærer forenklingen at man slipper å ta stilling til om opplysningen har konkurransemessig betydning, men vi holder åpent om det er så mye lettere å avgjøre om det foreligger forhold "det er grunn til å verne om". Vi overskuer derfor ikke betydningen av den foreslåtte endringen, annet enn at vi antar at flere opplysninger skal unntas.

§ 35. Begrensinger i og bortfall av taushetsplikt

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er en videreføring av forvaltningsloven § 13 a første ledd nr. 2 og nr. 3 og regulerer begrensninger i og bortfall av taushetsplikt. Taushetsplikten etter lovutkastets §§ 33 og 34 omfatter ikke opplysninger som er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig, eller som det for øvrig ikke er grunn til å holde hemmelig, eller opplysninger som gjelder personer eller virksomheter som ikke kan identifiseres, jf. første ledd bokstav a og b. Bestemmelsens andre ledd angir at taushetsplikt om personlige forhold faller bort 20 år etter at den opplysningene gjelder, er død. For drift- og forretningshemmeligheter faller taushetsplikten bort senest 60 år etter at forvaltningen fikk opplysninger, jf. bestemmelsens tredje ledd.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet er i det vesentlige enig i utvalgets betraktninger om at opplysninger som er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig, ikke skal være omfattet av taushetspliktsreglene i forvaltningsloven. Politidirektoratet vil imidlertid påpeke at hva som kan anses alminnelig kjent i en konkret sak ikke alltid er åpenbart. Selv om det kan være sterke holdepunkter for å anta noe ut fra andre kilder, gir ikke det forvaltningen en valideringsplikt. Sivilombudsmannen tok i sin sak 2015/2561 til orientering at Politidirektoratet opprettholdt en avgjørelse om å unnta innsyn i antall drapssaker fordelt på politidistrikter i en avgrenset periode. Vi har nevnt saken i svar på høringen til evalueringen av offentlighetsloven i tilknytning til spørsmålet om koblingsfare, men problemstillingen omfattet også spørsmålet om hva som kunne anses allment kjent.

Politidirektoratet er enig i utvalgets forutsetning om at det må gjøres unntak for tilfeller hvor opplysningene har blitt alminnelig kjent eller tilgjengelig som følge av menneskelig eller teknisk svikt eller en straffbar eller ulovlig handling. Politidirektoratet har ikke innsigelser til utvalgets forslag om at det samme skal gjelder for opplysninger som spres illojalt, men vil bemerke at det i slike tilfeller som involverer en mer skjønnsmessig vurdering vil kunne være vanskeligere å fastslå status. Ved innsynskrav vil man for øvrig etter vår oppfatning like gjerne kunne lene seg på at man ikke har en valideringsplikt, dvs. at til tross for pretensjonen anses ikke *forvaltningens* opplysninger alminnelig kjent. Hvor et organinternt dokument er lekket, vil det for øvrig ikke miste sin status som organinternt, jf. Sivilombudsmannens sak 2012/03135.

Hva gjelder forslaget om opplysninger "som det for øvrig ikke er grunn til å holde hemmelig", mener Kripos at forvaltningens anledning til å imøtegå kritikk ved å utlevere taushetsbelagte opplysninger bør være svært begrenset. Dersom opplysninger gjelder enkeltpersoner, vil maktforholdet mellom forvaltningsorganet og den opplysningene gjelder, som hovedregel være så skjevt at forvaltningen i det lengste bør unngå å utlevere taushetsbelagte opplysninger om personlige forhold. Politidirektoratet er enig i det og legger ellers til grunn at utvalgets forslag ikke innebærer noen utvidet adgang til å gi ut taushetspliktige opplysninger.

Når det gjelder forslaget om bortfall av taushetsplikt i bestemmelsens andre ledd, er Kripos enig med utvalget i at taushetsplikten bør falle bort etter en bestemt tid. Kripos støtter utvalgets synspunkt om at taushetsplikten for personlige forhold bør bestå så lenge den opplysningen gjelder fortsatt er i live og i en viss tid etter personens død. Kripos påpeker imidlertid at forslaget om å oppstille en 20-årsfrist, kan få uheldige konsekvenser i tilfeller hvor personer dør i ung alder. En opphevelse av taushetsplikten etter 20 år vil kunne oppleves som belastende for nærstående og andre. Sammenlignet med dagens frist på 60 år, er en endring til 20 år en betydelig forkortelse av anvendelsestiden for taushetsplikten for personer som dør i ung alder. Kripos fremhever også at dette må sees i sammenheng med økningen i forventet levealder. Politidirektoratet er enig i det.

§ 36. Deling av opplysninger undergitt taushetsplikt.

Utvalgets forslag

Det fremgår av bestemmelsens første ledd at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene deles med "den opplysningene gjelder" eller med andre når vedkommende gir et gyldig og informert samtykke til det. Samtykket må også oppfylle vilkårene i personvernforordningen artikkel 4 nr. 11. I bestemmelsens andre ledd fremgår det ytterligere regler om deling av taushetsbelagte opplysninger, herunder at taushetsplikt etter lovutkastets §§ 33 og 34 ikke er til hinder for at opplysningene deles med sakens parter eller deres representanter, personer i samme forvaltningsorgan som har saklig behov for opplysningen, personer i andre forvaltningsorganer så langt det er nødvendig for å utføre de oppgaver som er lagt til avgiverorganet eller mottakerorganet, eller med andre så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse, eller for å unngå vesentlig skade eller tap. I bestemmelsens tredje ledd stilles det krav til at opplysninger om personlig forhold kun kan deles dersom det er nødvendig og ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder. Reglene i første til tredje ledd gjelder tilsvarende for andre som omfattes av loven, jf. fjerde ledd i lovutkastet til § 36.

Bestemmelsen viderefører i det vesentlige flere av reglene i gjeldende forvaltningslov § 13 b, men innebærer en utvidelse av adgangen til å dele opplysninger underlagt taushetsplikt med andre.

I dag kan et forvaltningsorgan etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 utlevere taushetspliktige opplysninger til andre forvaltningsorganer dersom det er i avsenderorganets egen interesse (fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag). Typisk er at man må gi informasjon for å få informasjon.

Utvalget foreslår i utkast til § 36 nr. 2 bokstav c at taushetspliktige opplysninger skal kunne deles med andre forvaltningsorganer "så langt det er nødvendig for å utføre de oppgaver som er lagt til avgiverorganet eller mottakerorganet".

Begrunnelsen for denne utvidelsen er todelt, jf. kapittel 19.12.6. For det første begrunnes det med hensynet til å kunne organisere forvaltningen mer effektivt. Behovet for å kunne utveksle opplysninger er økt i takt med spesialisering og rendyrking av funksjoner i forvaltningen. Oppgaver som tidligere ble løst av ett forvaltningsorgan er nå ofte delt mellom to eller flere organer. Uten en relativt vid adgang til å utveksle taushetsbelagte opplysninger på tvers av organgrensene, vil reglene om taushetsplikt kunne vanskeliggjøre en hensiktsmessig organisering av forvaltningsapparatet, og de vil kunne utgjøre et hinder for ytterligere (hel)automatisering av saksbehandlingen på områder som ligger til rette for det. For parten kan det også være et gode å slippe å måtte sende inn samme opplysninger flere ganger. For

det andre begrunnes forslaget med at en vid adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger vil kunne bidra til at forvaltningen får et bedre avgjørelsesgrunnlag enn den ellers ville ha fått.

Utvalget diskuterer innvendinger mot en vid utleveringsadgang i kapittel 19.12.1 og 19.12.6. Bl.a. nevner utvalget at man risikerer at parter og andre kan bli mer tilbakeholdne med å gi fra seg sensitive opplysninger. Utvalget mener imidlertid at hensynet til konfidensialitet ivaretas ved taushetsplikt også hos mottakerorganet. Et annet hensyn som taler mot, er at der hvor lovgivningen setter strenge krav for et forvaltningsorgan til å kunne innhente taushetspliktige opplysninger, vil en vid utleveringsadgang til andre forvaltningsorganer kunne stride mot de hensyn som begrunner strenge krav til innhenting. Her mener utvalget at krav til forholdsmessighet vil ivareta behovet. Hensynet til et riktig avgjørelsesgrunnlag taler i noen tilfeller mot deling, det er ikke gitt at en opplysning som er innhentet ved en tidligere anledning, og kanskje i en helt annen sammenheng, fremdeles er dekkende. Dette mener utvalget vil avbøtes ved at utkastet § 43 fastsetter en plikt til å fremlegge visse opplysninger for parten og opplysningsplikten etter personvernforordningen artikkel 13 og 14 ved innhenting av opplysninger.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet vil bemerke at politiet står i en særstilling ved at man allerede i dag etter politiregisterloven § 30 har en adgang til å utlevere opplysninger som er innhentet til politimessige formål også i andre offentlige organers interesse (til forvaltningsformål). Internt i politiet er det en vid adgang til å dele opplysninger mellom politimessige formål og forvaltningsformål, jf. politiregisterforskriften § 9-5 og politiloven § 24.

For politiet vil utvalgets forslag først og fremst ha betydning for politiets adgang til å utlevere opplysninger innhentet til forvaltningsformål til andre offentlige organer og selv å få det til sin forvaltningsvirksomhet.

Det er også mulig at terskelen for andre organer til å utlevere i en anmeldelse til påtalemyndigheten blir noe lavere med forslaget, uten at vi kan se at dette er direkte berørt i utredningen. Dagens regelverk åpner i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 for at forvaltningsorganer anmelder eller gir opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten. Det ligger i dag en begrensning i at dersom det ikke foreligger allmenne omsyn for forfølgning, må en ev. forfølgning ha naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver. Begrensningen vil nå eventuelt ligge i forholdsmessighetskravet i § 36 tredje ledd i utkastet. Det er også uklart for Politidirektoratet om forslaget vil gi andre forvaltningsorganer større adgang til å gi opplysninger til politiet til bruk for øvrige politimessige formål, slik som forebygging og politiets ordenstjeneste, for eksempel i forbindelse med lokalt, forebyggende samarbeid knyttet til barn og unge. I den forbindelse er det også verdt å merke seg at en opplysning innhentet til ett politimessig formål også kan behandles til andre politimessige formål, med mindre annet er bestemt i lov eller i medhold av lov, jf. politiregisterloven § 4.

Politidistriktene og særorganene stiller seg i hovedsak positive til forslaget om en utvidelse av adgangen til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til andre forvaltningsorganer.

Øst politidistrikt mener at det i et forebyggingsperspektiv er hensiktsmessig å ha en vid utleveringsadgang i forvaltningsloven og at dette bør reguleres som gjort i politiregisterloven §§ 30 og 31.

Politiets utlendingsenhet slutter seg også til utvalgets forslag og begrunnelse for en utvidet delingsadgang.

Oslo politidistrikt stiller seg positiv til forslaget, og mener den foreslåtte bestemmelsen vil gi et godt utgangspunkt for tverretattlig samarbeid. Distriktet mener at begrensningen som ligger i at dagens utleveringsadgang er knyttet til avgiverorganets formål skaper usikkerhet som kan føre til at betydningsfull informasjon går tapt. Slik vi forstår, mener distriktet at det kan være at opplysninger som kunne ha vært utlevert ikke blir det, fordi man er usikker på hvor langt man kan si at eget formål rekker.

ØKOKRIM erfarer at det i en rekke sammenhenger er viktig at kontrollorganer har adgang til å dele opplysninger med andre kontrollorganer uhindret av taushetsplikten. ØKOKRIM antar at forslaget om deling av opplysninger med andre forvaltningsorganer innebærer en forbedring sammenlignet med dagens rettstilstand, og slutter seg til forslaget.

Kripos opplyser at de i arbeidet med å beskytte trusselutsatte har sett behov for at man kan utlevere opplysninger i andre organers interesse.

Politidirektoratet mener at utvalgets beskrivelse av mulige innvendinger mot en generell utleveringsadgang til andre organer i deres interesse bør suppleres. Utvalget nevner bl.a. at det kan være at opplysningene ikke (lenger) er dekkende, men mener at det kan repareres ved at den det gjelder etter forvaltningsloven og personopplysningsloven vil få en mulighet til å imøtegå opplysninger. Etter vår oppfatning er imidlertid ikke problemet bare hvorvidt opplysningene vil være dekkende, men også hvorvidt man ved utleveringsadgangen risikerer å ødelegge informasjon (kontaminere kilder). Som del av begrunnelsen for dagens regelverk uttales i Ot.prp. nr. 3 (1976-77) pkt. 3.3.6:

"Det pekes [...] på at opplysninger som er innhentet for ett formål, ofte ikke er dekkende for problemstillinger i andre saker, og at det kan oppstå feilkilder ved at det i en enkeltstående sak brukes opplysninger som ikke er bevist eller erkjent av parten, eller det bygges på andres subjektive vurderinger eller gamle opplysninger".

Utlevering i andres interesse vil antakelig ofte genereres ved en anmodning fra det organet som mener at det trenger opplysningene (mottakerorganet). Problemstillingen her er at organet som henvender seg vil kunne påvirke hvordan det avgivende organet forstår de opplysningene det har. Det vil igjen kunne påvirke mottakerorganets egen forståelse av de opplysningene de selv har, slik at man ved f.eks. utlevering til en tredjepart ikke har i behold noen opplysninger som er upåvirket.¹⁰ Formålskravet i dagens forvaltningslov har derfor en funksjon også knyttet til opplysningenes integritet.

Når det gjelder problemstillingen med opplysninger som ikke lenger er dekkende, hvor utvalgets argument er at parten etter forvaltningsloven og personopplysningsloven vil kunne imøtegå opplysninger, vil Politidirektoratet bemerke at det også er i forvaltningens interesse at de aktuelle opplysningene er dekkende. Det er ikke åpenbart at det er prinsipielt riktig å legge ansvaret på parten for at opplysninger utlevert uten samtykke er dekkende. Mange vil heller ikke ha ressurser til å ivareta sine interesser. Politidirektoratet mener derfor at problemet med at opplysningene innhentet for ett formål "ofte ikke er dekkende for problemstillinger i andre saker" vil være mer fremtredende enn det utvalget legger til grunn.

¹⁰ Slike konstellasjoner vil i noen grad kunne motvirkes ved at journalføringsplikt og notoritetskrav etterleves, men ikke alltid. Dessuten kan det ikke uten videre legges til grunn at offentlige organer gjør det, jf. f.eks. Sivilombudsmannens sak 2017/1735.

Taushetsplikten er ikke bare til for rettighetssubjektet (den som de taushetspliktige opplysningene gjelder), men også for pliktsubjektet (den som har taushetsplikt). Norsk forvaltning er i stor grad tillitsbasert. Taushetsplikten er et pant for at man vil kunne få den informasjonen og tilliten man trenger for å kunne løse sitt oppdrag best mulig. Utvalget mener at det at mottakerorganet har taushetsplikt vil kunne motvirke at parten blir tilbakeholden med å gi opplysninger. Politidirektoratet antar at det selv for avgiverorganet ikke alltid vil være overskuelig hvilke opplysninger som vil kunne være aktuelle å utlevere til hvilke organer i deres interesse. Politidirektoratet mener at det ikke er åpenbart at en part som skal gi opplysninger til et forvaltningsorgan har grunn til å legge vekt på at et eventuelt mottakerorgan vil ha taushetsplikt. Hvis man ikke vet til hvilket formål opplysningene vil kunne bli brukt, er det liten grunn til å slå seg til tåls med at den som skal behandle dem har taushetsplikt. Man kan tenke seg at dette spiller mindre rolle der parten selv har stor interesse i å gi opplysningene eller hvor brudd på opplysningsplikt er sanksjonert, men også i slike tilfeller vil mulig utlevering til andre formål kunne påvirke informasjonstilfanget. Det følger av dette at vi mener at hensynet til at parten kan ha ønske om eller behov for å slippe å måtte oppgi samme opplysninger til flere organer ikke bør begrunne en generell adgang til å utlevere i andres interesse. Hvor forvaltningen identifiserer områder der det regelmessige oppstår slike behov for parten, bør det legges til rette for tekniske løsninger for å gi samtykke.

Når politiet som nevnt over etter politiregisterloven har en generell adgang til å utlevere opplysninger innhentet til politimessige formål i andre organers interesse, er det i Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) forutsatt i kapittel 11.10.6 at politiet står i en særstilling når det gjelder å kunne gi andre offentlige organer opplysninger som har betydning for at de kan drive sin virksomhet på en forsvarlig måte. Politiet har etter politiinstruksen § 13-3 andre ledd andre punktum også en generell varslingsplikt til "kontrollmyndighet" (typisk ulike tilsynsmyndigheter) om mangler og lovstridige forhold man i tjenesten kommer til kunnskap om. Valget om å regulere politiets utleveringsadgang i andres interesse generelt i politiregisterloven framfor i den enkelte særlov er bl.a. begrunnet med behovet for en enhetlig regulering av de særegne og kompliserte spørsmål som utlevering av politiets og påtalemyndighetens opplysninger reiser. Politiets generelle adgang til å utlevere i andres interesse har derfor liten overføringsverdi for vurderingen som må gjøres for øvrige, spesialiserte forvaltningsorganer. Behov for klare forutsetninger om håndteringen av opplysningene kan tilsa at utleveringsadgangen for det enkelte forvaltningsorgan nettopp reguleres i dennes særlov.

Politidirektoratet ser at det er lett å anta at en generell adgang til å utlevere taushetspliktige opplysninger i andre organers interesse generelt vil bidra til mer effektivitet og kunne sette forvaltningen i stand til å treffe riktigere avgjørelser. Samtidig vil en slik adgang også kunne virke motsatt, og vi mener som påpekt over at mothensynene er flere og veier tyngre enn det utvalget synes å ha lagt til grunn. Politidirektoratet mener at man i avveiningen derfor bør si noe mer konkret om det praktiske behovet.

Noe slikt behov er ikke konkretisert i innspillene Politidirektoratet har mottatt fra politidistriktene. Kripas har sett et behov for å få utlevert opplysninger fra andre organer i tilknytning til arbeidet med trusselutsatte som har fiktiv identitet, men har opplyst at dette kan ivaretas ved en utvidelse av politiloven § 14 d til også å omfatte tilfeller der man allerede har etablert en fiktiv identitet. For egen del vil Politidirektoratet fremheve at man i a-krim samarbeidet for så vidt ønsker en enda videre delingsadgang enn det utvalgets forslag legger opp til, slik at alle samarbeidsparter får tilgang til det samme. Politidirektoratet er kjent med at utvalget i brev av 19. januar 2017 fra Justis- og beredskapsdepartementet fikk en tilleggsbestilling om å vurdere forvaltningslovens regler om taushetsplikt opp mot etatens behov for informasjon fra andre myndigheter for å bekjempe slik kriminalitet. Vi kan ikke se at

dette er nevnt i NOU 2019: 5, verken i mandatgjengivelse eller i drøftingene i kapittel 19 om taushetsplikt. Politidirektoratet vil kunne konkretisere det praktiske behovet for informasjonsdeling nærmere når problemstillingen ev. tas opp i en egen sak, men legger til grunn at behovet for informasjonsdeling og tilgang til taushetspliktige opplysninger i a-krimssamarbeidet bør ivaretas ved en særskilt regulering.

Politidirektoratet kan på denne bakgrunn ikke se at fordelene ved en generell adgang i forvaltningsloven til utlevering av taushetspliktige opplysninger i andre organers interesse oppveier ulempene. Regulering i særlov, hvor man også tar stilling til formål og omfang, gir vesentlig bedre forutberegnelighet og klarere rammer for forvaltningens vurdering.

Særlig om utlevering av dokumenter til andre lands myndigheter

I utlendingsforvaltningen er det behov for samarbeid med andre lands myndigheter. I henhold til UDIs rundskriv RS 2010-149 har utlendingsforvaltningen, der det er nødvendig for å kunne behandle en sak, adgang til å utlevere opplysninger til utenlandske myndigheter, jf. forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2. Oslo politidistrikt bemerker at det ut fra lovutkastet til § 36 ikke er åpenbart hvilket hjemmelsgrunnlag som nå vil regulere denne informasjonsutvekslingen. Distriktet mener det er behov for et klart hjemmelsgrunnlag for slik informasjonsflyt, og særlig på bakgrunn av skjerpede regler for personvern etter implementeringen av personvernforordningen i norsk rett. Politidirektoratet er enig i dette og slutter seg til distriktets innspill.

Kapittel 6 – Innholdsmessige rammer for enkeltvedtak

§§ 40 og 41 Utøving av forvaltningsskjønn og adgang til å sette vilkår

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i §§ 40 og 41 å lovfeste både den såkalte myndighetsmisbrukslæren og vilkårslæren. Lovfestingen er ikke ment å innebære noen realitetsendringer, men vil etter utvalgets syn bidra til en klargjøring av rettstilstanden for brukerne av loven.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet støtter forslaget om lovfesting av myndighetsmisbrukslæren og vilkårslæren og er enig i utvalgets begrunnelse om at pedagogiske hensyn og rettssikkerhetshensyn tilsier en lovfesting.

Kapittel 7 – Saksforberedelse og avgjørelse i saker om vedtak

§ 42. Varsel om sak

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i § 42 regler om forvaltningsorganets plikt til å varsle parten før vedtak treffes. Regelen viderefører i hovedsak det som følger av § 16 i gjeldende forvaltningslov, med mindre endringer. I bestemmelsens tredje ledd foreslår utvalget å pålegge forvaltningsorganet å sende nytt varsel til parter i to situasjoner; når saken "vesentlig har endret karakter" eller hvis saken er "gjenopptatt etter å ha ligget i bero i lang tid". Det fremgår av de særskilte merknadene til bestemmelsen at "ligget i bero" innebærer at forvaltningsorganet over en lengre periode ikke har arbeidet med saken. Nøyaktig hvor lang periode som kreves, må vurderes konkret. Et viktig moment i vurderingen vil være om det har gått så lang tid at parten har hatt rimelig grunn til å tro at saken er henlagt eller avsluttet på annen måte. I bestemmelsens fjerde ledd åpnes det for at forhåndsvarsel kan unnlates dersom det vil

medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres, dersom forhåndsvarsel ikke er praktisk mulig, eller dersom forhåndsvarsel er åpenbart unødvendig.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet støtter forslaget om at det kun er parten som skal forhåndsvarsles. Når det gjelder forslaget i bestemmelsens tredje ledd om å forhåndsvarsele på nytt, vil direktoratet bemerke at det ikke er uvanlig at enkeltsaker eller nærmere angitte saksporteføljer formelt stilles i bero i medhold av utlendingsloven og statsborgerloven med tilhørende forskrifter, instruksjer og rundskriv. Bestemmelsen i lovutkastets § 42 tredje ledd synes å rette seg mot saker som har ligget i bero ved at forvaltningsorganet ikke har arbeidet med saken, ikke pga. en formell beslutning om å stille saker i bero.

Oslo politidistrikt mener at det bør forhåndsvarsles på nytt der saken har endret karakter rettslig eller faktisk. Politidirektoratet antar at det forutsetningsvis er tale om varsel uten at det har blitt en ny sak. Distriktet påpeker at det kan være vanskelig å oppstille en konkret tidsbegrensning for når et nytt forhåndsvarsel er nødvendig, da tidsbruken vil være ulik i ulike saker. Det vil også være individuelt fra sak til sak hvorvidt det innkommer nye saksopplysninger eller andre forhold som kan påvirke vurdering eller utfall i saken. Videre bemerker distriktet at fjerde ledd om unntak fra forhåndsvarsel kan være praktisk i politiets forvaltningssaker. Oslo politidistrikt viser for eksempel til at politiet i hundesaker ofte henter hunden samtidig som forhåndsvarselet om avlivning forkynnes, for å unngå av eier gjemmer hunden før vedtak er klart. Politidirektoratet er enig i dette.

For øvrig vil direktoratet bemerke at det for saker etter utlendingsloven finnes regler om forhåndsvarsling i utlendingsloven § 81 jf. utlendingsforskriften § 14-5 andre ledd. Vi antar at det er hensiktsmessig at eventuelle forutsetninger om forholdet til tilsvarende bestemmelser i særlovgivningen framgår av proposisjonen.

§ 44. Utredningsplikt og medvirkning fra parten.

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er en delvis videreføring av utredningsplikten som gjelder i dag. Første ledd angir at forvaltningsorganet skal sørge for at saken er "forsvarlig utredet" før det treffes vedtak. Kravet til "forsvarlig utredning" er ikke ment å utvide eller innsnevre dagens utredningsplikt, men gi et mer dekkende uttrykk for pliktens innhold. Nytt er kravet til at forvaltningsorganet "i det omfang saken tilsier" må klargjøre hvilke tredjepartsinteresser som berøres i saken, samt klarlegge alternative løsninger, noe som et stykke på vei er en lovfesting av krav som blant annet følger av utredningsinstruksen.

Annet ledd er nytt og pålegger parten en medvirkningsplikt i saker som parten selv innleder hos forvaltningsorganet. Tredje ledd henviser til at særskilte regler om konsekvensutredninger kan følge av annen lov eller forskrift og er tatt med av pedagogiske grunner.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet er enig i utvalgets begrunnelse for å lovfeste at også allmenne og private interesser omfattes av utredningsplikten. Som påpekt av Oslo politidistrikt vil dette tydeliggjøre at utredningsplikten ikke kun omfatter partenes eller det offentliges interesser.

Når det gjelder den foreslåtte ordlyden i bestemmelsen første ledd, er Oslo politidistrikt positive til at utredningspliktens rekkevidde klargjøres ved at forvaltningen skal få klarlagt allmenne og private interesser som berøres og alternative løsninger i "det omfang saken

tilsier". Hvor grundig utredningen må være vil som regel bero på sakens karakter og de materielle reglene som saken bygger på. Oslo politidistrikt antar at forslaget ikke vil medføre en utvidelse av utredningsplikten for politiet.

Oslo politidistrikt er videre positive til forslaget om medvirkningsplikt og viser til at det i dag foreligger en medvirkningsplikt etter utlendingsloven § 83 som bidrar til sakens opplysning. Distriktets erfaring med denne bestemmelsen er at utledningens medvirkningsplikt etter utlendingsloven § 83 er ressurs sparende for politiet. Distriktet stiller seg også positive til at forvaltningen bør kunne oppfylle utredningsplikten gjennom partens medvirkning, da denne løsningen også er i tråd med gjeldende rett. Ved for eksempel søknad om permanent oppholdstillatelse kan søknaden blir avslått dersom nødvendige opplysninger eller dokumentasjon mangler. Dette kan eksempelvis forekomme om utledningen ikke møter til avtalt forvaltningsintervju for å opplyse sin sak.

Når det gjelder rekkevidden av medvirkningsplikten, har Oslo politidistrikt påpekt at den foreslåtte ordlyden ikke kan forstås slik at det innebærer krav for parten til å legge frem opplysninger som er til ugunst. Ordlyden angir kun at parten skal legge frem opplysninger "som kan få betydning" for saken. Det fremgår heller ikke av merknadene til bestemmelsen at dette innebærer krav til å legge frem opplysninger som taler mot at parten får medhold. Utvalgets drøftelser i punkt 21.6 kan imidlertid forstås slik at utvalget har ment at partens medvirkningsplikt også skal omfatte opplysninger som taler mot at parten får medhold. Dersom partens medvirkningsplikt også skal innebære plikt til å legge frem opplysninger til ugunst for en selv, mener Politidirektoratet i likhet med Oslo politidistrikt at dette må fremgå av lovens ordlyd.

§ 45. Partenes rett til innsyn i saken.

Utvalgets forslag

Bestemmelsen avløser gjeldende §§ 18-18 d og utvalget foreslår at partens innsynsrett skal reguleres etter offentlighetslovens bestemmelser. Forslaget må ses i sammenheng med utkastets § 95 som gjelder endringer i andre lover, herunder offentlighetsloven

I utkastets § 95 foreslås det at lovens tittel skal endres fra "offentleglova" til "innsynslova". Videre foreslås det ny § 8 første ledd annet punktum, hvor det angis at forvaltningsorganet ikke skal kunne kreve betaling fra en part i en forvaltningssak som krever innsyn i dokumenter i saken sin. Det foreslås et nytt § 11 tredje punktum hvor organet også skal kunne vektlegge hvor sterk interesse parten har i å få innsyn i merinnsynsvurderingen, når parten i en forvaltningssak krever innsyn i sakens opplysninger. Det foreslås videre en ny § 13 a som gjelder partens rett til innsyn i opplysninger som er underlagt taushetsplikt, og en ny § 15 a som gir parten rett til innsyn i faktiske opplysninger i interne dokumenter etter lovens §§ 14 og 15 dersom de ikke finnes tilgjengelig på annet vis eller opplysningene ikke har noe å si for avgjørelsen.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet er ikke uten videre enig i at en samling av innsynsreglene i offentlighetsloven vil gi en forenkling av og bedre sammenheng av regelverket slik utvalgets argumenterer for i punkt 22.4.5.3. I tillegg til reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven, finnes det i dag også særskilte innsynsregler i for eksempel politiregisterloven og personopplysningsloven. Innsynsretten er i slike saker knyttet til den registrerte, som gjerne også vil være part i saken. En flytting av reglene om partsinnsyn fra forvaltningsloven til offentlighetsloven vil derfor ikke

nødvendigvis gi noen bedre oversikt over hvilke innsynsregler som gjelder i den konkrete sak, da det uansett vil finnes særskilte innsynsregler i særlovgivningen.

Videre er det også andre hensyn som begrunner reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven sammenlignet med reglene som begrunner innsyn etter offentlighetsloven. Mens reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven bygger på hensynet til partens mulighet til å ivareta sine interesser overfor forvaltningen, er formålet med offentlighetslovens innsynsregler å legge til rette for åpenhet og sikre demokratisk deltakelse i samfunnet. Som påpekt av Politiets utlendingsenhet, er også det prinsipielle utgangspunktet for innsynsretten til parten og innsynsretten til allmennheten ulikt selv om innsynsreglene i de to lovene er begrunnet i mange av de samme hensynene. En part har som utgangspunkt rett til innsyn uavhengig av taushetsplikt, mens allmennheten ikke har det. Politiets utlendingsenhet mener videre at selv om flere av unntakene i forvaltningsloven og offentlighetsloven harmonerer, er ikke dette i seg selv et argument for å behandle innsynsreglene i en felles lov. Politidirektoratet er enig i dette.

Direktoratet mener at forslaget om å flytte reglene om partsinnsyn fra forvaltningslov til offentlighetsloven (innsynsloven) vil kunne medføre at det blir vanskeligere for parten å få oversikt over hvilke innsynsregler som kommer til anvendelse i forvaltningssaken, og støtter ikke forslaget. De underliggende enhetene er med unntak av Øst politidistrikt enige i dette synspunktet. Etter Kripas' oppfatning er det fare for at man med å flytte partsinnsynsreglene løser et problem (manglende sammenheng i innsynsbestemmelsene), med å erstatte det med et annet problem (manglende sammenheng i bestemmelsene og partens rettigheter). Etter Oslo politidistrikts oppfatning vil det være enklere for brukerne dersom sentrale partsrettigheter i forvaltningsprosessen er samlet i én lov. Distriktet mener en slik løsning vil gi best oversikt, tilgjengelighet og forutsigbarhet og at det vil være uheldig å spre sentrale partsrettigheter som gjelder i forvaltningssaken ut over flere lover. Politidirektoratet er enig i dette.

§ 46. Særlige regler om mindreåriges rettigheter.

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er ny, men er en samling og videreføring av reglene om mindreåriges rettigheter som i dag er spredt i forvaltningsloven.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet er positiv til at reglene om mindreåriges rettigheter samles i én bestemmelse i ny forvaltningslov. Dette vil gjøre det enklere å få oversikt over særskilte regler som gjelder for mindreårige. Som påpekt av Oslo politidistrikt er det imidlertid viktig med gode rutiner for hvordan et varsel skal viderefremmes til mindreårige, og varselet må tilpasses den enkelte mindreårige og avpasses den konkrete situasjonen. Distriktet foreslår i sitt høringsinnspill at varsel til mindreårige, herunder prosesser og rutiner, nedtegnes enten i forvaltningsloven eller forvaltningslovforskriften for å sikre barnefaglige vurderinger og ensartet praksis hos forvaltningen. Direktoratet er enig i dette, og anmoder departementet om å vurdere behovet for nærmere regulering av varsel til mindreårige.

§ 48. Krav til begrunnelse.

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett, men med noen endringer. Første ledd viderefører kravet om at enkeltvedtak skal begrunnes. Begrunnelsesplikten gjelder for alle enkeltvedtak, også der parten forventes å være fornøyd med vedtaket, men i slike tilfeller stilles det mindre strenge krav til begrunnelsens innhold. Dette medfører en endring fra

gjeldende rett, som bestemmer at det i enkelte saker ikke er nødvendig å gi samtidig begrunnelse.

Bestemmelsenes andre ledd angir hva begrunnelsen skal inneholde og må forstås i lys av første ledd. Bestemmelsen tredje ledd gjør unntak fra begrunnelsesplikten ved at opplysninger som kan unntas fra partsinnsyn etter innsynslova § 13 a ikke trenger inngå i begrunnelsen. Dersom begrunnelsen ikke redegjør for opplysninger eller vurderinger som har hatt betydning for vedtaket, må dette i stedet fremgå av et skriftlig internt notat. Bestemmelsens fjerde ledd gir hjemmel til å fastsette forskrift om unntak fra plikten til å gi begrunnelse eller om adgang til å gi etterfølgende begrunnelse.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet støtter forslaget om å lovfeste et relativt begrunnelseskrav, men er skeptisk til forslaget om begrunnelsesplikt også i de tilfellene partens forventes å være fornøyd med vedtaket. Selv om begrunnelsesplikten relativitet gir mulighet til å tilpasse begrunnelsesinnhold ut fra hvilken betydning vedtaket får for parten eller tredjepersoner (evt. konsekvenser for generelle samfunnsforhold og allmenne interesser), vil forslaget potensielt kunne medføre en betydelig endring i politiets saksbehandling i form av økt ressursbruk. Til illustrasjon viser Oslo politidistrikt i sitt høringsinnspill til at:

"[D]et årlig på landsbasis [innvilges] rundt 70 000 våpensøknader mens det gis rundt 1000 avslag. I dag er det kun avslagene som gis en skriftlig begrunnelse. Hvorvidt innvilgelse vil være skriftlig og dermed utløse kravet om samtidig begrunnelse vil avhenge av hvilken løsning for behandling av våpensøknader som velges i fremtiden. Dersom innvilgelse i større eller mindre grad vil skje automatisk vil man videre være avhengig av at systemet kan generere en slik begrunnelse automatisk."

Etter gjeldende rett kan forvaltningsorganet i andre saker enn klagesaker la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket, jf. forvaltningsloven § 24 andre ledd. Som påpekt av Oslo politidistrikt har politiet i dag ulik praksis hva gjelder begrunnelse ved innvilgelse av søknader og at dette avhenger av sakstypen. For eksempel begrunnes som oftest ikke vedtak som har form av innvilgelse av en søknad hvor det ikke settes særlige vilkår eller begrensninger ved innvilgelsen, som ved søknad om våpentillatelse eller førerkort. For andre sakstyper, som for eksempel på utlendingsfeltet, gis det imidlertid alltid begrunnelse også ved innvilgelse av søknad. Begrunnelse er viktig i slike saker for at parten skal forstå hvilke bestemmelser i utlendingsloven vedkommende har fått innvilget oppholdstillatelse etter og for å bli kjent med de rettighetene og pliktene som følger av vedtaket. Politidirektoratet antar i likhet med Oslo politidistrikt at det ved innvilgelse av søknader om for eksempel førerkort og våpentillatelse (i fremtiden) vil være tilstrekkelig med standardiserte formuleringer som vil kunne genereres automatisk ved helt eller delvis automatisert saksbehandling for å oppfylle begrunnelsesplikten. Det er imidlertid ikke gitt at politiets saksbehandlingssystemer vil kunne generere slike automatiserte begrunnelser ved innvilgelse.

Politidirektoratet mener at dagens bestemmelse hvor forvaltningsorganet i andre saker enn klagesaker kan la være å gi samtidig begrunnelse dersom det innvilger en søknad og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket, bør videreføres i ny forvaltningslov. Plikt til å begrunne positive vedtak vil potensielt kunne medføre betydelig merarbeid for politiet og kreve store ressurser for å gjennomføre. Etter Politidirektoratets syn

er det også behov for at det klargjøres nærmere i proposisjonen hvor langt begrunnelsesplikten rekker.

§ 49. Underretning.

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er en delvis videreføring av gjeldende rett, men innebærer en viss utvidelse av underretningsplikten i bestemmelsen andre og tredje ledd ved at forvaltningsorganet også bør underrette personer som under saksforberedelsen har bedt om underrettelse, samt pålegger forvaltningsorganet underretningsplikt for parten og andre personer som har bedt om å bli underrettet også der en sak avsluttes uten at det treffes vedtak. Underretning skal skje "straks", noe som innebærer at det er forvaltningsorganet selv som skal stå for underretningen. Dette betyr at forvaltningsorganet ikke kan delegere til andre å underrette. Bestemmelsens fjerde ledd gjør unntak fra underretningsplikten der det er "åpenbart unødvendig" og vedtaket eller avgjørelsen ikke medfører skade eller ulempe for parten.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet finner det i utgangspunktet naturlig at det er vedtaksorganet som skal underrette om vedtaket, men mener det er hensiktsmessig at forvaltningsloven åpner for at underretning i særlige tilfeller kan overlates til andre organer, slik som etter dagens regelverk.

Reglene om underretning av vedtak er for eksempel særlig sentrale på utlendingsfeltet og må ses i sammenheng med reglene om iverksetting av vedtak og bruk av tvangsmidler for å sikre effektivitet av vedtak. Som fremhevet av Oslo politidistrikt og Politiets utlendingsenhet, har politiet i stor utstrekning fått ansvar for å underrette om vedtak etter utlendingsloven. Praksis varierer etter sakstype og om utlendingen har advokat.¹¹

Politiets utlendingsenhet og Oslo politidistrikt bemerker at det i visse utlendingssaker, særlig utvisningssaker, er behov for at underretning utføres av politiet. I disse sakene har politiet ofte kontroll på utlendingen gjennom en pågripelse og innsettelse i politiarrest, eller på annen måte direkte kontakt med parten. Hensynet til en effektiv utsendelse og at utlendingen ikke unndrar seg utsendelsen tilsier at underretning overlates til politiet. Vedtaksorganet i en utvisningssak har ikke opplysninger om straffesak, soningsforhold mv. som er nødvendige i tilknytning til effektivitet og uttransportering. Det er derfor politiet i disse sakene er tillagt oppgaven med å sette en utreisefrist. Andre årsaker til at politiet, og ikke vedtaksorganet i en del saker etter utlendingsloven ikke setter utreisefrist, er problemstillinger knyttet til f.eks. vold i nære relasjoner, tvangsekteskap eller såkalt æresrelatert vold. I utvisningssakene foreligger det også en ekstra dimensjon idet det gjelder et skjerpet krav til notoriteten ved underretningen. Dette henger sammen med at utlendingen ilegges et innreiseforbud og at et brudd på dette forbudet er sanksjonert med straff.

Ettersom politiet i dag står for underretning av en rekke vedtak i utlendingsforvaltningen, mener Politidirektoratet i likhet med PU og Oslo politidistrikt at det i lovutkastets § 49 bør gjøres unntak fra hovedregelen som foreslås for å ivareta og sikre politiets håndtering av

¹¹ I asylsaker underretter UDI eller UNE utlendingen om negative vedtak. Underretningen skjer via utlendingens advokat, se UDI RS 2018-002 *Retningslinjer for advokater som deltar i Utlendingsdirektoratets advokatordning i søknader om beskyttelse samt generelt om advokatordningen*. Om utlendingen ikke ønsker advokat, er oppgaven delegert til PU, se UDI RS 2010-158 *Saksgang i asylsaker*. Positive vedtak i asylsaker blir sendt til politidistriktene som skal underrette parten, jf. punkt 6.3 i UDI RS 2018-002. Også i tilbakekallsaker er det politiet som underretter, se UDI RS 2017-001 *Politiets oppgaver i tilbakekallsaker*. I saker om bort- og utvisning er det primært politiet som skal underrette om vedtaket, se UDI RS 2016-009 *Politiets oppgaver ved underretning og iverksetting av vedtak om bortvisning og utvisning*. Politiets utlendingsenhet høringsinnspill side 14.

denne sakstypen. Politidirektoratet foreslår derfor at det i § 49 åpnes for at underretning i særlige tilfeller kan overlates til et annet organ. Alternativt bør det, som Politiets utlendingsenhet skisserer, vurderes om underretning av vedtak på utlendingsfeltet skal reguleres særskilt i utlendingsloven.

Et annet spørsmål som bør avklares i proposisjonen, er hvor langt underretningsplikten går. Øst politidistrikt bemerker i sitt høringsinnspill at distriktet i mange tilfeller opplever å sende enkeltvedtak gjentatte ganger til ulike adresser, samt benytter stevnevitne for forkynning av vedtaket. Til tross for gjentatte forsøk, blir ikke alltid parten underrettet. Tilsvarende problemstilling gjør seg også gjeldende på utlendingsfeltet, hvor det kan være utfordrende å få underrettet om vedtaket når utlendingen har forsvunnet eller befinner seg i utlandet. Utvalgets forslag synes ikke å ta høyde for slike situasjoner. Direktoratet foreslår derfor at det i § 49 åpnes for en adgang til å unnta fra kravet om underretning i de tilfeller der det ikke er praktisk mulig.

Politiets utlendingsenhet bemerker også at det på utlendingsfeltet foreligger en del særegne forhold som kan tilsi at spørsmålet om tidspunktet for underretningen bør reguleres særskilt i utlendingsloven. Politiets utlendingsenhet viser i den forbindelse til brev av 3. juli 2019 til Politidirektoratet knyttet til Justis- og beredskapsdepartementets instruks GI-13/2015 *Rask saksbehandling for asylsøkere som har hatt opphold i Russland, jf. utlendingsloven §§ 32 og 90* og UDIs rundskriv 2015-013 *Asylsøknader på Storskog*. Blant annet taler hensynet til en effektiv retur og samarbeidet med andre lands myndigheter for at det bør være adgang til en utsatt og kontrollert underretning. Dette bør ikke gjelde rutinemessig, men i visse saker hvor det foreligger fare for at utlendingen ikke vil etterleve vedtaket. Politiets utlendingsenhet presiserer at dette spesielt vil gjelde ved underretning av endelige vedtak hvor parten ikke har ytterligere klagemuligheter, og gjennom vedtaket får en plikt til å forlate Norge. Et annet spørsmål er i hvor stor grad utlendingsmyndighetene plikter å drive oppsøkende virksomhet for å overholde underretningsplikten når utlendinger enten forsvinner eller flytter uten å oppgi noen ny adresse i tråd med utlendingsloven § 19 annet ledd.

§ 52. Vilkår for å ta ut søksmål for domstolene

Utvalgets forslag

Bestemmelsen oppstiller vilkår for å reise sak for domstolene om vedtaket og svarer i det vesentligste til § 27 b i gjeldende forvaltningslov.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet mener i likhet med Oslo politidistrikt at bestemmelsen bør inntas i lovens kapittel 8 som omhandler klage, og slik at kapitteloverskriften til kapittel 8 bør endres til "Klage og søksmål".

Kapittel 8 – Klage

§ 53. Klagerett.

Utvalgets forslag

Bestemmelsen første ledd omhandler hvilke avgjørelser som kan påklages og hvem som har klagerett. Første ledd bokstav b gir klagerett til "andre som i vesentlig grad berøres av vedtaket" og avløser kriteriet "rettslig klageinteresse" i forvaltningsloven § 28. Kriteriet er utformet etter mønster fra tvisteloven § 1-3, men de som berøres av vedtaket må berøres i vesentlig grad for å ha klagerett. Dette skal likevel ikke tolkes for strengt.

Politidirektoratets merknader

Oslo politidistrikt er positive til at hovedregelen om at enkeltvedtak kan påklages videreføres i ny forvaltningslov. Distriktet mener imidlertid det bør presiseres nærmere hva som ligger i vurderingstemaet "vesentlig grad berøres", og stiller spørsmål ved om forslaget innebærer en utvidelse av personkretsen som har klagerett. Distriktet viser særlig til at personkretsen som "i vesentlig grad berøres" i saker på utlendingsfeltet, kan innebære at for eksempel også referansepersonen og eventuelle barn i til en søker, vil kunne få klagerett i søkerens sak. Politidirektoratet er enig i at det bør presiseres nærmere hva som ligger i "vesentlig grad berøres". Etter direktoratets syn bør det også presiseres i proposisjonen hvor løs eller fast en organisasjon kan være for at organisasjonen skal kunne ha klagerett.

§ 56. Overholding av klagefristen.

Utvalgets forslag

Bestemmelsen angir når klagen må fremsettes for at den skal være fremsatt i tide og viderefører § 30 første og annet punktum i gjeldende forvaltningslov med mindre endringer.

Politidirektoratets merknader

Øst politidistrikt opplyser at de stadig opplever at særlig advokater sender fristavbrytende klager og at det kan gå flere måneder før utfyllende klage fremsettes. Distriktet erfarer å bruke mye tid på å følge opp slike saker, da det må sendes ut brev med nye frister, og mener det kunne vært hensiktsmessig om det av bestemmelsen fremgikk visse begrensninger for fristavbrytende klager. Politidirektoratet er enig i at det dette spørsmålet bør berøres i proposisjonen.

§ 58. Innsending, form og innhold av klagen

Utvalgets forslag

Bestemmelsen svarer til § 32 i gjeldende forvaltningslov og gir regler om hvordan en klage skal fremsettes. Det følger av forslaget til § 58 første ledd bokstav b at klagen enten skal være undertegnet eller signert på en måte som er fastsatt i henhold til lov 15. juni 2018 nr. 44 om elektroniske tillitstjenester.

Politidirektoratets merknader

Øst politidistrikt bemerker i sitt høringsinnspill at mange av politiets klager på forvaltningsvedtak sendes per e-post fra klageren. Politiet har godtatt og behandlet e-postene som klager. Klagerer sender sjelden klager per post med signatur. Distriktet viser til at de i klagebehandlingen sender vedtaket til klagerens folkeregistrerte adresse, slik at dersom klagen er fiktiv, vil ikke vedtaket formidles til en utenforstående. I merknadene til bestemmelsen uttaler utvalget at klage med ordinær e-post ikke vil oppfylle kravet til undertegnelse, men at forvaltningsorganet da i kraft av veiledningsplikten bør "søke å få bekreftet klagerens identitet".¹² Dersom bestemmelsen blir stående i nåværende form, mener distriktet at det er hensiktsmessig med en nærmere avklaring av hvordan forvaltningsorganet skal "søke å få bekreftet klagerens identitet". Politidirektoratet er enig i at det bør avklares nærmere hva som ligger i at forvaltningsorganet skal "søke å få bekreftet klagerens identitet." Direktoratet mener uansett at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven bør være teknologinøytrale og generelt utformet.

Politidirektoratet har også merket seg at det i første ledd bokstav a fremgår at klagen skal "fremsettes for underinstansen". Politidirektoratet mener at denne formuleringen vil kunne

¹² Jf. utvalgets merknader til bestemmelsen på side 612 i NOU 2019:5.

skape uklarheter knyttet til hvem som skal motta klagen. Det vil ikke nødvendigvis alltid være klart for den som påklager et vedtak hvilket organ som skal regnes som "underinstansen" da det vil kunne bero på hvilket organ som har truffet vedtaket og dette ikke være likt i alle sakstyper. Etter direktoratets syn bør ordlyden endres slik at det fremkommer at klagen skal fremsettes for det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket. Tilsvarende formulering er benyttet i lovutkastets § 56 første ledd, og direktoratet mener at denne formuleringen gir bedre uttrykk for hvem som skal motta og behandle klagen i førsteinstans.

§ x. *Sakskostnader etter klage.*

Utvalgets forslag

Utvalgets flertall foreslår at forvaltningsloven ikke skal gi rett til dekning av sakskostnader. Flertallet viser til at forvaltningen har veiledningsplikt og selvstendig utredningsplikt. Flertallet legger til grunn at regelen om sakskostnader i gjeldende forvaltningslov trolig bidrar til å øke kostnadsnivået i forvaltningssaker, bl.a. ved at fagkyndig hjelp blir engasjert oftere enn hvis parten må dekke kostnadene selv, samt at behandling av sakskostnadskrav beslaglegger tid og ressurser i forvaltningen som heller kan utnyttes til å ivareta forvaltningsorganets primære oppgaver. Utvalgets flertall antar at det vil være mer målrettet å styrke fri rettshjelpsordninger 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 frem med en klage. Flertallet antar at det ikke vil bli nevneverdig antall saker om sakskostnader for domstolene.

Utvalgets mindretall foreslår at forvaltningsloven skal gi regler om at en part på visse vilkår, skal kunne få dekket sakskostnader til gunst på grunn av feil ved vedtaket. Mindretallet viser til at der forvaltningsorganet kan bebreides for feilen, er det et naturlig utgangspunkt at parten får erstattet utgifter. Mindretallets forslag bygger på forvaltningsloven § 36, men med flere endringer. Forslaget innebærer at det inntas et vilkår om at det kun er vedtak som er "endret til gunst" "på grunn av feil" ved vedtaket, som klageren kan kreve sakskostnader for. Dette er en innstramming sammenlignet med hva som følger av gjeldende regler, hvor det ikke er et vilkår om at endringen må skje på grunn av feil ved vedtaket. En endring pga. en annen vurdering av hensiktsmessighet i forvaltningsskjønnet vil da ikke lenger omfattes. Det er også foreslått flere andre justeringer, bl.a. videreføres ikke kravet om at kostandene skal være "vesentlige". Mindretallet fremhever at de foreslåtte endringene vil gi en regel om dekning av sakskostnader som er klarere avgrenset enn dagens regel, samt at regelen vil bli enklere å praktisere for forvaltningen. Videre framheves at en sakskostnadsregel vil øke tilliten til at folk får en rettfærdig behandling av offentlig forvaltning, gjøre det lettere for den enkelte å få rettet opp i ugyldige og rettslig tvilsomme forvaltningsvedtak, samt være en viktig rettssikkerhetsgaranti. Mindretallet er delt når det gjelder enkelte detaljer i forslaget.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet støtter mindretallets forslag om at parten på visse vilkår skal kunne få dekket sakskostnader til gunst på grunn av feil ved vedtaket. Politidirektoratet er enig i mindretallets prinsipielle betraktninger. Det naturlige utgangspunkt er at det offentlige bør erstatte nødvendige utgifter til å rette opp feil som forvaltningen er å bebreide. Det er også i offentlige organers egen og en mer overordnet samfunnsmessig interesse at forvaltningsvedtak er riktige. Hvor feilen ellers ikke skyldes forhold ved parten selv, vil forvaltningsorganet derfor prinsipielt være nærmere til å bære kostnadene. I en del saker avlaster også partens advokat forvaltningen. Politidistriktene og Politidirektoratet behandler i dag mange erstatningssaker etter skadeserstatningsloven § 2-1 i tilknytning til feil i vedtak fra politiet. Politidirektoratet ser det som sannsynlig at mange av de sakene som i dag går etter forvaltningsloven § 36 i stedet

vil blir fremmet som krav etter skadeserstatningsloven § 2-1. Omgjøring av vedtak skyldes ofte feil som kan tilskrives politiet, herunder feil lovanvendelse og feil i faktum, hvor det vil lett vil kunne være erstatningsbetingende uaktsomhet og vel så arbeidskrevende å behandle saken. Politidirektoratet mener at man ved å ta ut bestemmelser om sakskostnader risikerer at man bare forskyver dette til vurderinger etter skadeserstatningsloven og mer ressursbruk.

Øst politidistrikt er i det vesentlige enige med utvalgets mindretall om at det skal videreføres en regel om dekning av sakskostnader. Dette vil øke tilliten til at folk får en rettfærdig behandling av offentlig forvaltning og gjøre det lettere for den jevne borger å få rettet opp i ugyldige eller rettslig tvilsomme vedtak. Videre vil regelen bidra til rettsriktige avgjørelser. Distriktet mener regelen også vil bidra til å skjerpe forvaltningens aktsomhet.

Oslo politidistrikt støtter også mindretallets forslag om at ny forvaltningslov skal inneholde regler om sakskostnader.

Øst politidistrikt mener det er en vesentlig høyere terskel for å kreve erstatning enn å fremme krav om sakskostnader for forvaltningen, og løsningen med å fremme krav om erstatning for mange ikke vil være et reelt alternativ. Distriktet er heller ikke enig med utvalgets flertall i at sakskostnadsregelen trolig bidrar til å øke kostnadsnivået i forvaltningssaker ved at fagkyndig hjelp blir engasjert oftere enn hvis parten må dekke kostnadene selv. Distriktets erfaring er at det kun i et fåtall av saker engasjeres fagkyndig hjelp. Mange av sakene hvor det benyttes fagkyndig hjelp blir ikke omgjort eller endret, og engasjering av slik hjelp er derfor ikke i seg selv en garanti for at vedtaket blir endret og sakskostnader blir dekket, slik at det neppe spekuleres i om utgiftene vil bli dekket i etterkant eller ikke. Selv om beløpet som da erstattes blir høyere, er det ikke regelen i seg selv som gjør at man har pådratt seg utgiften. Øst politidistrikt er enig i at behandling av sakskostnadskrav beslaglegger tid og ressurser i forvaltningen, men mener at dette ikke er et viktigere hensyn enn at parten skal få dekket sine kostnader der vedtak endres til gunst.

Øst politidistrikt erfarer at det ikke kun er ressurssterke parter som engasjerer advokat, men at dette er noe som gjøres der parten ikke vet hvordan vedkommende skal forholde seg til det negative vedtaket og der vedtaket er så inngripende at parten ser seg nødt til å engasjere hjelp. Politidistriktet mener at fraværet av en regel som gir parten adgang til å få dekket sakskostnader ved omgjøring til gunst, heller vil innebære at ressurssterke parter kan engasjere advokat, mens mindre bemidlede lar være.

Når det gjelder spørsmålet om hvilken instans' avgjørelser som skal omfattes, mener Politidirektoratet at det ikke bør være avgjørende om omgjøring etter klage skjer i underinstansen eller i klageinstansen. Resultatet er det samme for klageren.

Når det gjelder spørsmål om oppheving av vedtak som ikke gir endring i rettstilstanden (såkalt gruppe 3-tilfeller) skal omfattes, mener Politidirektoratet at også slike vedtak må kunne omfattes, selv om dette som utgangspunkt ikke omfattes i dag. Det vil gi en enklere regel enn om man skal måtte identifisere og vurdere den avgjørelse som avsluttet saken. Selv om feilen og vedtaket ikke får noen betydning for det endelige resultatet, er det heller ikke helt urimelig at parten får dekket kostnader til å få opphevet et vedtak på grunn av feil fra forvaltningen.

Når det gjelder salærsatser, mener Oslo politidistrikt det er fornuftig at man har faste satser på samme måte som ved fri rettshjelp og i straffesaker. Også Øst politidistrikt er enig i dette. Distriktets erfaring er at advokater fremmer høyre krav i relativt enkle saker, og distriktet

mener en slik avgrensning vil avhjelpe forvaltningen i den vurderingen som skal foretas. Politidirektoratet er enig i forslaget om faste salærsatser som kobles til offentlige satser for fri rettshjelp.

Kapittel 9 – Retting og omgjøring

§ 61. Retting.

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er ny og er utformet med utgangspunkt i tvisteloven § 19-8 og bestemmelser fra nyere særlovgivning. Bestemmelsen gir forvaltningsorganet adgang til å rette klare skrive- eller regnefeil, utelatelser og andre lignende feil i vedtak som er truffet uten at det skal anses som en omgjøring. Forvaltningen pålegges plikt til å rette slike feil der parten ber om det. Videre pålegges forvaltningsorganet å sende det rettede vedtaket til partene i saken.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet antar at en løsning hvor forvaltningsorganet plikter å rette enhver feil som parten ber om, uavhengig av feilens betydning, kan åpne for misbruk ved at en part krever retting uten at det i realiteten foreligger et behov for retting. Direktoratet antar at utvalget ikke har ment at det foreligger en ubetinget retteplikt, slik at det kun er "klare feil" som kan kreves rettet, men mener det bør tydeliggjøres hvor langt retteplikten går.

Politidirektoratet vil også bemerke at det ikke er samsvar mellom ordlyden i bestemmelsen og utvalgets kommentarer til hvordan retteplikten skal forstås der parten ber om retting. Etter sin ordlyd er den kun "klare feil" som skal kunne kreves rettet, slik at ubetydelige skrivefeil for eksempel faller utenfor. I utvalgets drøftelser kan det imidlertid se ut som om forvaltningen plikter å rette enhver feil som parten krever rettet, uavhengig av hvor liten feilen er. Politidirektoratet mener at en ubetinget retteplikt vil medføre en betydelig arbeidsmengde for politiet. Direktoratet mener det bør fremgå av bestemmelsen at retteplikten ikke gjelder ubetinget og at det foreligger visse begrensninger i plikten til å rette. Dersom mindre (ubetydelige) feil som et feilstavet ord ikke er ment å utløse retteplikt for forvaltningen der parten ber om det, bør det fremgå tydelig av proposisjonen for å unngå uklarheter knyttet til hvor langt retteplikten går.

§ 62. Omgjøring av eget vedtak.

Utvalgets forslag

Etter gjeldende rett har forvaltningen adgang til å omgjøre sitt eget vedtak uten at det påklaget dersom endringen ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser, underretning om vedtaket ikke er kommet frem til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller dersom vedtaket anses ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd. I tillegg til de nevnte omgjøringsgrunnene, foreslås det i lovutkastets § 62 første ledd at forvaltningsorganet også kan omgjøre sitt eget vedtak hvis sterke allmenne eller private interesser som taler for omgjøring veier vesentlig tyngre enn de hensyn som taler mot eller hvis det følger av vedtaket selv. I bestemmelsens andre ledd fremgår det at forvaltningsorganet *skal* omgjøre sitt eget vedtak dersom vedtaket er ugyldig.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet mener at sammenhengen mellom første og andre ledd i § 62 fremstår som uklar. Etter bestemmelsens første ledd bokstav a *kan* forvaltningsorganet omgjøre sitt eget vedtak hvis det er ugyldig, mens forvaltningsorganet etter bestemmelsens andre ledd *skal* omgjøre sitt eget vedtak hvis det er ugyldig. I merknadene til bestemmelsen er det i begge

tilfellene vist til at ugyldighet må vurderes etter reglene i lovutkastets § 74. Det er uklart for Politidirektoratet hva som er forskjellen mellom ugyldige vedtak nevnt i første ledd og ugyldige vedtak nevnt i andre ledd, og når det oppstår en eventuell omgjøringsplikt. Underliggende enheter framholder også i sine innspill at sammenhengen mellom første og andre ledd er uklar og at det er behov for at det presiseres i ordlyden og i proposisjonen hva bestemmelsen er ment å regulere.

Oslo politidistrikt er videre av den oppfatning at det bør fremgå av loven om forvaltningen kan fatte nytt avslag, eller om omgjøringen tilsier en form for innvilgelse. Ut fra utvalgets merknader til bestemmelsen kan det se ut som om omgjøring etter § 62 første ledd bokstav d også kan skje til skade for parten, men direktoratet er enig med Oslo politidistrikt at dette ikke fremgår tydelig av ordlyden.

Øst politidistrikt trekker i sitt høringsinnspill frem at:

"I utvalgets forslag til ny § 62 omhandles omgjøring av eget vedtak. I forslaget er "uten klage" fjernet sammenlignet med dagens forvaltningslov § 35. I utredningens punkt 25.6 fremgår det at: "*Iblant er det behov for å omgjøre et forvaltningsvedtak uten at noen part har klaget over vedtaket.*" Utover dette, finner vi ingen nærmere beskrivelse av hva utvalget har tenkt med å fjerne denne ordlyden."

Distriktet finner det uklart hvorvidt omgjøringsadgangen fortsatt er begrenset til vedtak uten klage, eller om det i forslaget åpnes for at omgjøring også kan finne sted etter klage og ber om at dette presiseres i det videre arbeidet med loven. Politidirektoratet er enig i dette og tiltrer distriktets innspill.

Kapittel 12. Iverksetting og tvangsmulkt

§75. Iverksetting av enkeltvedtak.

Utvalgets forslag

Bestemmelsen er ny og gir regler om iverksetting av enkeltvedtak og setter krav til hvordan iverksetting skal foregå.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet er positiv til forslaget om å innta en bestemmelse om iverksetting av vedtak. Dette er også i tråd med innspillene vi har mottatt fra Oslo politidistrikt og Politiets utlendingsenhet.

På utlendingsfeltet finnes det allerede i dag en egen regel om utsatt iverksettelse i utlendingsloven § 90. Etter utlendingsloven er utgangspunktet at det skal skje en frivillig etterlevelse av vedtaket, jf. utlendingsloven § 90 sjette ledd. Om dette ikke skjer, vil politiet gjennomføre vedtaket ved en tvangsretur, jf. utlendingsloven § 90 syvende ledd. Dette gis parten informasjon om i vedtaket. Det kan ikke være noen varslingsforut for politiets gjennomføring av vedtaket. Det er gitt anledning til å benytte ulike typer tvangsmidler for å sikre gjennomføringen av vedtak etter utlendingsloven, se utlendingslovens §§ 103-106. Forvaltningslovens regler gjelder ikke for bruk av disse tvangsmidlene, jf. utlendingsloven § 99 tredje ledd.

Verken Oslo politidistrikt eller Politiets utlendingsenhet kan se at forslaget i lovutkastets § 75 vil få betydning i utlendingssakene. Direktoratet legger til grunn at forslaget ikke vil påvirke politiets saksbehandling i utlendingssaker.

Når det gjelder forslaget i bestemmelsens tredje ledd om lovfesting av skånsomhetsplikt, støtter Politidirektoratet i likhet med Oslo politidistrikt og Politiets utlendingsenhet forslaget. Som påpekt av Politiets utlendingsenhet er det ikke gitt en egen bestemmelse om dette i utlendingsloven § 90. Om et vedtak etter utlendingsloven iverksettes ved hjelp av tvangsmidler, følger det av lovens § 99 første ledd at det gjelder et krav til tilstrekkelighet og forholdsmessighet, jf. også at dette også følger av grunnprinsippene som gjelder for all utøvelse av politimyndighet i politiloven § 6.

§ 76. Utsatt iverksettelse

Utvalgets forslag

Bestemmelsen avløser nåværende § 42 med noen tillegg. Bestemmelsens første ledd regulerer når iverksettelse *kan* utsettes, mens bestemmelsens andre ledd regulerer når iverksettelse *skal* utsettes, med noen unntak. Tredje ledd bestemmer at anmodninger om utsetting skal avgjøres snarest mulig, og at det kan settes vilkår for utsettingen.

Politidirektoratets merknader

Politidirektoratet er positiv til forslaget. Dette er også i tråd med innspillene vi har mottatt fra underliggende enheter. Vi er enige med utvalget i at forvaltningsloven fortsatt skal ha som utgangspunkt at klage eller søksmål ikke uten videre gir krav på utsatt iverksettelse av vedtaket, slik at man unngår situasjoner hvor en part eller annen med klagerett trenerer saken der klagen eller søksmålet ikke ser ut til å kunne føre frem. Politidirektoratet er i likhet med Oslo politidistrikt også positive til at forvaltningen skal ha adgang til å treffe beslutning om utsatt iverksettelse uavhengig av om avgjørelsen er angrepet eller ikke.

På utlendingsfeltet er det allerede gitt egne bestemmelser om utsatt iverksettelse, jf. utlendingsloven § 90, og direktoratet er enig med Politiets utlendingsenhet i at forslaget til § 76 første og andre ledd synes å harmonere godt med bestemmelsen om utsatt iverksettelse i utlendingsloven.

Når det gjelder forvaltningens mulighet til å iverksette vedtaket, foreslås det i bestemmelsens andre ledd en begrensing ved at iverksettelse av vedtaket skal utsettes dersom gjennomføringen av vedtaket er irreversibel eller dersom vedtaket kan utgjøre en risiko for partens liv eller helse. Forutsetningen er at vedtaket blir angrepet med klage eller søksmål. Det foreslås imidlertid at det kan gjøres unntak fra dette der sterke samfunnsmessige hensyn gjør det "utilrådelig" eller dersom klagen eller søksmålet er "åpenbart grunnløst". Politidirektoratet har ikke innsigelser til en slik bestemmelse, men antar at det fortsatt i mange slike saker vil være aktuelt for parten å gå til retten og begjære midlertid forføyning, slik vi også forstår Oslo politidistrikts merknader på dette punktet.

Med hilsen

Håkon Skulstad
Ass direktør

Kristine Langkaas
Seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:

Høringsinnspill - NOU 2019:5 - Ny forvaltningslov - Troms politidistrikt
Høringsinnspill - NOU 2019:5 - Ny forvaltningslov - Kripos
Høringsinnspill - NOU 2019:5 - Ny forvaltningslov - ØKOKRIM
Høringsinnspill - NOU 2019:5 - Ny forvaltningslov - Oslo politidistrikt
Høringsinnspill - NOU 2019:5 - Ny forvaltningslov - Øst politidistrikt
Høringsinnspill - NOU 2019:5 - Ny forvaltningslov - Politiets utlendingsenhet

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vik
0125 Oslo

Troms politidistrikt

Deres referanse:

Vår referanse:
19/25222 - 2

Dato:
31.10.2019

Høringsbrev - NOU 2019:5 - Ny forvaltningslov

Det vises til høringsbrev datert 28. oktober 2019. Vedlagt følger merknader fra Troms politidistrikt i denne anledning.

Innledningsvis ønsker Troms politidistrikt å kommentere at det en rekke steder i NOU 2019:5 er angitt at de foreslåtte endringer vil pådra det offentlige ekstra kostnader og ressurskrav. Det er videre nevnt at de foreslåtte endringer vil kunne føre til ressursbesvarelser andre steder. Politiet innehar i dag knappe ressurser og man bør være oppmerksomme på at selv om ytterligere ressurskrav isolert sett er små, vil dette kunne medføre at politiet får mindre tid til øvrige arbeidsoppgaver.

Når det gjelder forslag til ny § 17 har Troms politidistrikt noen innvendinger. Etter gjeldende rett skal forvaltningsorganet i saker som gjelder enkeltvedtak gi foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.

I forslaget til ny § 17 (2) skal det blant annet bekreftes at henvendelsen er mottatt og man skal opplyse om sannsynlig saksbehandlingstid.

For politiet innebærer endringer enda sterkere behov for å få på plass digitale løsninger for saksbehandlingen hvor blant utsendelse av slik bekreftelse og informasjon i større utstrekning blir automatisert. Med dagens saksbehandlingsverktøy blir det en meget ressurskrevende oppgave for politiet som uten bedre verktøy vil føre til økt ressursbehov i fremtiden. En løsning som kan avhjelpe på dette er "min side"-løsning som gjør at publikum kan logge seg inn å følge med på utviklingen av sin sak og forventet saksbehandlingstid. Dersom det ikke er mulig å få dette på plass til lovens ikrafttredelse, bør man se på overgangsordninger.

I forslaget til ny § 17 (2) skal det blant annet bekreftes at henvendelsen er mottatt og man skal opplyse om sannsynlig saksbehandlingstid. Dette ser Troms politidistrikt i dag blir en meget ressurskrevende oppgave for politiet uten bedre elektroniske løsninger, alternativt må det hensynstas ved vurdering av ressursbehov i fremtiden. Troms politidistrikt mener det nye regelverket bør utformes slik at det er mulig for forvaltningsorganet å overholde de regler som er satt, alternativt noen overgangsordninger til de digitale løsningene foreligger som kan utføre

Troms politidistrikt

disse oppgavene. En løsning som kan avhjelpe på dette er "min side"-løsning som gjør at publikum kan logge seg inn å følge med på utviklingen av sin sak og forventet saksbehandlingstid.

Vi er enige i at dette hadde vært bra for publikum om dette ikke ville påføre andre ulemper slik som for eksempel lengre saksbehandlingstid for den enkelte part.

Videre kommentarer nedenfor knyttes direkte til Politidirektoratets utfyllende bestilling av 17. oktober 2019:

Kapittel 1 Lovens formål og virkeområde

Definisjon av "enkeltvedtak":

Medfører enkeltvedtaksdefinisjonen og opplistingen av hvilke avgjørelser som skal anses som enkeltvedtak antas å medføre endringer for oss og på hvilken måte? Videre bes det om tilbakemelding på om enkeltvedtaksbegrepet bør videreføres, eller om vi har andre tanker rundt betegnelsene "forvaltningsvedtak" og "vedtak" som foreslås av mindretallet.

Utvalgets flertall foreslår at begrepet "enkeltvedtak" videreføres i ny lov. Troms politidistrikt ser ikke at begrepsbruken vil utgjøre noen realitetsforskjell av innholdet i begrepet, og vi er enige i at "enkeltvedtak" er et godt innarbeidet begrep.

Til tross for at begrepet er godt innarbeidet mener Troms politidistrikt at man i forbindelse med den nye loven bør forenkle språket. Vi støtter derfor mindretallets forslag i at det vil være tilstrekkelig å bruke begrepet "vedtak" i nytt regelverk.

Definisjon av "part":

Vil den foreslåtte ordlyden kunne oppfattes som en utvidelse av når partsrettigheter inntreffer? Skaper bestemmelsens formulering utfordringer eller uklarheter knyttet til hvem som får status som part og når partsstatus inntreffer?

Troms politidistrikt kan ikke se at forslaget vil gi oss ekstra utfordringer i forhold til dagens regelverk. Vi kan ikke se at forslaget gir noen realitetsendring i forhold til dagens regelverk.

Kapittel 2 Almennelige bestemmelser

§ 8 Forvaltningspråk:

Det bes om tilbakemelding om eventuelle merknader til bestemmelsen og dens utforming om vi har det.

Klart og presist språk bør være en selvfølge i forvaltningen, og det er viktig at forvaltningen har målsetting om dette. Det vil være viktig for både publikum og forvaltningen, da det er viktig at mottaker forstår budskapet og bakgrunnen for det, noe som minsker mulighetene for misforståelser som igjen gir mer effektiv saksbehandling.

§ 9 Tolking og oversetting:

Bestemmelsen antas å være særlig relevant for utlendingsfeltet. Det bes om innspill på om forslaget medfører noen ytterligere oversettelsesplikter sammenlignet med hvordan tolking og oversetting skjer i dag.

I dag tolkes enkeltvedtak i denne sammenhengen i vedtak om bort- og utvisnings saker. Det at det nå legges opp til at forvaltningsorganet får en "oversettelsesplikt" til engelsk eller et "språk parten forstår" ser vi vil skape store utfordringer, spesielt innenfor utlendingsfeltet. Prinsipielt stiller vi oss positive til at søker bør få vedtaket til "et språk parten forstår" men vi kan ikke se hvordan det skal la seg gjøre i praksis.

En plikt til å oversette vedtaket og sakens sentrale dokumenter til engelsk tenker vi er håndterbart for eksempel ved hjelp av gode maler. Der disse dokumentene skal oversettes til andre språk ser vi imidlertid vil være vanskelig å gjennomføre. Politiet har allerede i dag utfordringer med å få muntlig tolk til flere språk, og tolkeoppdrag må utsettes på grunn av dette. Vi ser derfor ikke hvordan det skal kunne håndteres at disse dokumentene skal oversettes i tråd med forslaget. Det er mulig at dette vil være håndterbart i saker man jobber med over lengre tid, men hvordan skal det la seg gjennomføre i saker som har stor grad av hast? Det synes slik at det nå vil bli behov for oversettelsestjenester døgnet og året rundt. Dette vil også kreve stort ressursbehov og gi betydelige kostnader for politidistriktet.

I dag praktiseres det slik at enkeltvedtak muntlig tolkes til parten, og Troms politidistrikt mener dette sammenholdt med et krav om at dokumentet blir oversatt til engelsk bør være tilstrekkelig. Dersom man likevel ender med at det skal være en slik oversettelsesplikt mener vi at man gjør dette til en "bør-regel", slik at det vil være mulig å overholde forvaltningsloven for politiet også i saker som haster.

§ 11 Helautomatisert saksbehandling. Det bes om eventuelle prinsipielle betraktninger om dette.

Troms politidistrikt har ingen kommentarer utover at helautomatisert saksbehandling innenfor enkelte saksbehandlingsoppgaver i kurante saker og ved enkelte saksbehandlingstrinn helt klart vil være en fordel. Det vises da til enkle og typisk rutinepregede oppgaver, som for eksempel kontroll av vandelslister i forbindelse med søknad om førerkort. Dette er et eksempel på oppgave der forholdsvis mange søkere vil kunne bli behandlet fort og enkelt i en automatisert prosess. Typisk eksempel er søkere som ikke har treff i politiets operasjonslogg eller straffesaksregister.

§ 13 Kontakt fra den enkelte og digital kommunikasjon. Det bes om eventuelle tilbakemelding på om dere ser utfordringer med forslaget eller andre innspill til forslaget slik det er utformet.

Tilgjengelighet og sikker digital kommunikasjon er viktig og kan medføre en mer effektiv saksbehandling. Troms politidistrikt ser imidlertid en utfordring med at vi i dag i hovedsak har epost å velge som digital kommunikasjonsform. Hvorvidt dette kan regnes som "sikker" vil ikke vi vurdere ytterligere her.

§ 14. Veiledningsplikt. Det bes om innspill på bestemmelsens utforming og hvilket omfang og rekkevidde det er hensiktsmessig at veiledningsplikten bør ha.

Troms politidistrikt støtter forslaget som klargjør veiledningspliktens innhold og utforming. Utover dette kan vi ikke se at den nye hjemmelen gjør en realitetsendring i forhold til hvordan vi i dag gir veiledning.

God veiledning gir større forutberegnelighet for kunden, men er også positivt for forvaltningen. Dette da man kan anta at god veiledning fører til at den videre kontakten mellom parten og forvaltningsorganet i større grad vil begrense seg til nødvendig og saklig kommunikasjon.

§ 15 Hvordan veiledning gis.

Det bes om innspill på om retten til muntlig samtale og personlig møte vil medføre flere henvendelser om at veiledning skjer på denne måten og ber om innspill på hvilke konsekvenser forslaget kan medføre. Eventuelle innspill til bestemmelsens utforming, omfang og rekkevidde

Det viktigste er at tilstrekkelig veiledning gis, og vi er litt skeptisk til at dette blir for konkret i ordlyden. I forslaget kan parten kreve personlig oppmøte der det er nødvendig for å få saken opplyst. Det kan imidlertid tenkes at dette vil gi en rekke praktiske problemer, og vi mener derfor at ordlydens "skal" må byttes ut med "bør". Dette da personlig møte ikke alltid vil la seg gjøre å gjennomføre, både av hensyn til bemanning, lokaliteter, avstand osv. Videre kan det bli en vanskelig balansegang for når er nødvendig med personlig møte for å få saken opplyst.

I Troms politidistrikt forsøker vi å få til et personlig møte dersom parten ønsker det. Det kan likevel tenkes situasjoner der det er vanskelig å få gjennomført personlig møte. Det bør derfor klarlegges ytterligere hvor grensen går for at partene skal kunne kreve personlig oppmøte, og om dette kan avslås av forvaltningen der denne er av den formening at personlig møte ikke vil opplyse saken bedre enn eksempelvis telefonsamtale og skriftlig dokumentasjon.

Kapittel 5 – Taushetsplikt

Utlevering til offentlige organer. Utvalget foreslår at taushetspliktige opplysninger skal kunne deles med andre forvaltningsorganer "så langt det er nødvendig for å utføre de oppgaver som er lagt til avgiverorganet eller mottakerorganet".

Generelt mener Troms politidistrikt at forenkling av taushetspliktsreglene er positivt. For vår del og da særlig innenfor politiets forvaltningsoppgaver har problemstillingene omkring taushetsplikt oftest oppstått når det gjelder deling av informasjon mellom ulike etater. For eksempel mellom politi og helsevesen.

At det foreslås en ny hjemmel der det fremgår at taushetspliktige opplysninger skal kunne deles med andre forvaltningsorganer "så langt det er nødvendig for å utføre de oppgaver som er lagt til avgiverorganet eller mottakerorganet" ser vi vil kunne forenkle de daglige oppgavene til politiet. Troms politidistrikt stiller seg for øvrig bak Politidirektoratets innvendinger i den utfyllende bestillingen angående mulige negative konsekvenser av en slik utvidet hjemmel.

Kapittel 7 – Saksforberedelse og avgjørelse i saker om vedtak

§ 45. Partenes rett til innsyn i saken. Det bes om innspill på forslaget om å flytte innsynsreglene fra forvaltningsloven til offentleglova (innsynslova).

Troms politidistrikt mener at det er sannsynlig at dette vil gjøre det vanskelig for parten å få oversikt over hvilke innsynsregler som gjelder for parten i forvaltningssaken. Innsynsreglene bør derfor være å finne i forvaltningsloven.

Kapittel 9 – Retting og omgjøring

§ 61. Retting. Forvaltningsorganet kan rette klare skrivefeil eller regnefeil, utelatelser og andre lignende feil i vedtak som det har truffet. Hvis en part ber om det, skal forvaltningsorganet rette slike feil.

Forslaget om at en part kan kreve retting uavhengig av hvor ubetydelig feilen er mener Troms politidistrikt kan påføre politidistriktene en urimelig arbeidsmengde. Vi mener derfor at en slik retteplikt bør begrenses til de tilfeller der feilen kan være av betydning for sakens utfall.

§ 62. Omgjøring av eget vedtak.

Etter første ledd bokstav a) kan forvaltningsorganet omgjøre sitt eget vedtak vedtaket er ugyldig. Etter annet ledd skal imidlertid forvaltningsorganet omgjøre ugyldige vedtak.

Det fremlagte forslaget er forvirrende og gir ingen svar på om forvaltningen skal eller kan omgjøre ugyldige vedtak. Troms politidistrikt mener at første ledd bokstav a) hvor det står at forvaltningsorganet kan omgjøre et ugyldig vedtak bør utgå, ettersom andre ledd sier at et forvaltningsorgan skal omgjøre ugyldige vedtak.

Med hilsen

Einar Sparboe Lysnes
Visepolitimester

Per Øyvind Skogmo
Driftsenhetsleder FUFSS

Dokumentet er godkjent elektronisk uten signatur.

Saksbehandler:
Lena Løvmo



Politidirektoratet

Sendes til politidirektoratet@politiet.no

NCIS NORWAY

Deres referanse:
201902322

Vår referanse:
201902528

Sted, Dato
Oslo, 18.11.2019

HØRINGSSVAR - FORSLAG TIL NY FORVALTNINGSLOV

Det vises til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 3. juni 2019 om NOU 2019: 5 - Ny forvaltningslov med tilhørende e-post fra Politidirektoratet av 5. juli 2019, samt direktoratets utfyllende bestilling av 17. oktober 2019 med svarfrist til direktoratet innen 20. november 2019.

Nedenfor følger Kriplos' merknader til NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov (heretter omtalt som utredningen). Høringsuttalelsen omtaler primært områder av særskilt betydning for Kriplos. Uttalelsen følger systematikken i utredningen.

1. DIGITAL SAKSBEHANDLING OG KOMMUNIKASJON – KAPITTEL 18

1.1. Automatisert saksbehandling i politiet

Det vises til Politidirektoratets utfyllende bestilling av 17. oktober 2019. Direktoratet legger der til grunn at det ikke foretas helautomatisert saksbehandling i politiet per i dag, og at innføring av helautomatisert saksbehandling ligger noe frem i tid. Etter Kriplos' vurdering kan det imidlertid stilles spørsmål ved denne slutningen. Det foretas for eksempel automatisert saksbehandling ved akkreditering av lufthavnansatte i henhold til securityforskriften § 35 a og vandelskontroll i henhold til domstolloven § 72 og forsvarsloven § 59. Videre er en delvis automatisering av saksbehandlingsprosesser for vandelskontroll og egnethetsvurdering i henhold til vegtrafikkloven § 24 og yrkestransportloven § 37 f første ledd under utvikling. Så vidt Kriplos kjenner til, innebærer ingen av disse prosessene at det fattes vedtak i henhold til forvaltningsloven på helautomatisert grunnlag, men det er likevel grunn til å bemerke at det er etablert automatiserte prosesser innenfor enkelte områder.

Kriplos legger videre til grunn at politiet per i dag foretar en profilering av personer i personvernforordningens forstand. Det vises her til definisjonen av profilering i personvernforordningen artikkel 4 nr. 4 og til utredningen punkt 18.3.3.8. Ved gjennomføring av vandelskontroller og egnethetsvurderinger gjøres det en automatisk kontroll av politiets registreringer om de aktuelle personene, og basert på gjennomgangen avgjøres det hvorvidt saken skal sendes til behandling i en forvaltningsenhet eller om det skal gis det en tilbakemelding til eksterne organer om hvorvidt personen, etter politiets oppfatning, oppfyller

Kriplos

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet
Post: Postboks 2094 Vikja, 0125 Oslo
Besøk:

Tlf: 23 20 80 00

Faks: 23 20 88 80
E-post: kriplos@politiet.no

Org. nr.: 974 760 827

Giro: 7694.05.17962
www.politi.no

de aktuelle kravene til vandel og/eller egnethet. Politidirektoratet bør etter Kripøs' syn vurdere om den generelle hjemmelen som foreslås i utkastet¹ er tilstrekkelig for politiets bruk av profilering, jf. uttalelsene fra utvalgets flertall i utredningen side 262 flg.

1.2. Utvalgets forslag til rettsgrunnlag for å kunne behandle personopplysninger i et helautomatisert beslutningssystem

Kripøs støtter utvalgets flertall i forståelsen av personvernforordningen artikkel 22 nr. 1. Kripøs' forståelse av bestemmelsen er basert på ordlyden og artikkel 29-gruppens uttalelse *Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679*², som European Data Protection Board (EDPB) senere har adoptert³.

Kravet til et tydelig og presist rettsgrunnlag skjerpes ved inngripende helautomatiserte behandlinger. Betrachtingene til utvalgets flertall tiltres derfor hva gjelder kravet til rettsgrunnlag⁴. Kripøs anbefaler således at § 11 utformes i tråd med forslaget fra utvalgets flertall.

1.3. Dokumentasjon av automatiserte beslutningssystemers rettslige innhold

Politidirektoratet ber om innspill til hvilke konsekvenser den foreslåtte dokumentasjonsplikten vil ha for sakstyper hvor bruk av helt eller delvis automatiserte saksbehandlingsløsninger kan være relevante. Videre ber direktoratet om en vurdering av konsekvensene av plikten til å offentliggjøre dokumentasjonen, og innspill til hva som skal regnes som "særskilte hensyn" i en eventuell forskriftsbestemmelse.

Dokumentasjon av innretningen til et hel- eller delautomatisert beslutningssystem er viktig av flere årsaker, blant annet for å kunne oppfylle den registrertes rett til informasjon om innretningen til helautomatiserte systemer, jf. personvernforordningen artikkel 13 annet ledd bokstav f. Det vises her til utvalgets betrachtinger i utredningen punkt 18.3.3.5, som Kripøs slutter seg til. Dokumentasjonsplikten etter lovutkastet § 12 første ledd første punktum vil videre være delvis overlappende med dokumentasjonsplikten etter personvernforordningen artikkel 24 nr. 2 og politiregisterloven § 15. Kripøs har således ingen innvendinger mot kravet til dokumentasjon av automatiserte saksbehandlingssystemer.

Hensynet til systemets effektivitet kan være et særlig hensyn i henhold til utkastet § 12 første ledd siste punktum. Som utvalget påpeker på side 267, kan offentliggjøring av dokumentasjonen gjøre systemet sårbart for angrep og manipulering. Utvalget synes å legge til grunn at risikoen for slik påvirkning er lav. Kripøs bemerker at det etter vår vurdering vil kunne aktualisere seg for langt flere tilfeller enn det utvalgets synes å legge til grunn.

Videre vil hel- eller delvis automatiserte systemer i politiet kunne benytte opplysninger fra de sentrale politiregistrene⁵ som kunnskapsgrunnlag⁶. Ved offentliggjøring av dokumentasjon fra systemer som benytter opplysninger fra de sentrale politiregistrene, må det i beskrivelsen av innretningen av systemet legges vekt på at den registrerte ikke ut i fra beskrivelsen skal

¹ Lovutkastet § 11.

² https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=612053

³ Endorsement 1/2018 (https://edpb.europa.eu/news/news/2018/endorsement-gdpr-wp29-guidelines-edpb_en)

⁴ Utredningen punkt 18.3.3.3 side 263.

⁵ Jf. politiregisterforskriften del 11.

⁶ Dette vil for eksempel være aktuelt ved vedtak som helt eller delvis innebærer en vandels- og egnethetsvurdering, jf. punkt 2.1.

kunne dedusere seg frem til hvorvidt vedkommende er registrert i de sentrale politiregistrene. Det vises i den forbindelse til politiregisterforskriften § 17-3 fjerde ledd som slår fast at dersom den registrerte får avslag på en innsynsbegjæring, skal det alltid gis en alternativ begrunnelse slik at begrunnelsen ikke tilkjenner at det foreligger en registrering som det ikke kan gis innsyn i. I Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) punkt 13.2.5 siste avsnitt begrunnes bestemmelsen i politiregisterforskriften § 17-3 fjerde ledd med at en underretning om at en person er registrert i politiets sentrale registre kan forspille formålet med registreringen, idet den registrerte da vil kunne forstå at han er i politiets søkelys og som regel også forstå hva registreringen gjelder. Etter Kripos' syn gjør det samme hensynet seg gjeldende ved utarbeidelse av dokumentasjon om innretningen av hel- og delvis automatiserte saksbehandlingsløsninger som benytter opplysninger fra de sentrale politiregistrene.

2. TAUSHETSPLIKT OG INFORMASJONSUTVEKSLING – KAPITTEL 19

2.1. Personlige forhold

Utvalget foreslår omfattende endringer i hovedbestemmelsen om taushetsplikt⁷. Utvalget uttaler at bestemmelsen langt på vei skal videreføre gjeldende rett⁸. Etter Kripos' syn er det likevel en risiko for at bestemmelsen i utkastet vil tolkes som en innsnevring av hvilke opplysninger som omfattes av taushetsplikten. Dette skyldes særlig opplistingen av opplysningskategorier i utkastet § 33 annet ledd. Formålet med å innta kategoriene i bestemmelsen er å gi veiledning om hvilke opplysninger som skal anses omfattet av taushetsplikten⁹. Etter vår vurdering fungerer eksemplifiseringen dårlig fordi de opplistede kategorier er i kjernen av taushetspliktbestemmelsen, og det således ikke vil være tvil om at nettopp disse kategoriene er omfattet. At de nevnte kategorier inntas kan derfor føre til en innskrenkende tolkning av begrepet fordi unntaket da kan oppfattes som snevert.

Utvalget foreslår at bestemmelsen endres slik at det fremkommer at det med opplysninger om personlige forhold menes "opplysninger det er vanlig å ville holde for seg selv". Formuleringen er hentet fra daværende Justis- og politidepartements veileder til offentlighetsloven¹⁰. Om vurderingen av hva som er "vanlig å ville holde for seg selv" uttaler utvalget at:

Ved vurderingen er det ikke avgjørende hvordan vedkommende selv bedømmer den aktuelle opplysningen. Dette gjelder begge veier: En opplysning kan gjelde et "personlig forhold" selv om vedkommende ikke føler det slik, og kanskje er åpen om disse forholdene på sosiale medier eller andre steder. Omvendt er det ikke noe i veien for at en opplysning som parten oppfatter som dypt personlig, ikke utgjør noe "personlig forhold" i lovens forstand.¹¹

Kripos mener formuleringen "vanlig å ville holde for seg selv" ikke er egnet til bruk som en rettslig standard. Hva som er vanlig å ville holde for seg selv vil etter Kripos' erfaring variere avhengig av det enkelte individs livsforhold, som for eksempel kulturell bakgrunn, religion, omgangskrets, arbeidssituasjon mv. Forslaget synes å være basert på at det finnes en objektiv standard for hva som er vanlig å ville holde for seg selv, og at denne standarden er løstrevet fra omstendigheter i de enkelte individers liv. Det ligger en potensiell fallgrube i å definere

⁷ Jf. lovutkastet § 33.

⁸ Merknadene til § 33 på side 592

⁹ Utredningen side 284 høyre spalte

¹⁰ Veileder fra Justis- og politidepartementet G-2009-419 (G-0419).

¹¹ Utredningen side 592 høyre spalte.

begrepet ut i fra en "gjennomsnittsnordmanns" liv, som i begrenset grad er utsatt for negativ sosial kontroll eller diskriminering.

Det vises til veilederen til offentlighetsloven side 79, hvorfra det hitsettes:

I vurderinga av om opplysningar er omfatta av teieplikt eller ikkje, må ein mellom anna leggje vekt på om opplysningane – åleine eller saman med andre tilgjengelege opplysningar – kan skade eller utlevere ein person, om opplysningane er gitt i trumål, og om utlevering kan skade tilliten til forvaltninga, slik at det blir vanskeleg å hente inn naudsynte opplysningar i framtidige saker. Vidare må ein leggje vekt på kva interesse ålmenta har i å gjere seg kjent med opplysningane.

Etter Kripos' syn vil det også i fremtiden være viktig å kunne legge vekt på momentene som nevnes over når det skal vurderes om en opplysning er underlagt taushetsplikt. Det er viktig å unngå at opplysninger som burde være taushetsbelagte fordi en offentliggjøring av opplysningene vil kunne få alvorlige konsekvenser for den registrerte, ikke vil være taushetsbelagte fordi det ikke kan anses som "vanlig" å ville holde dem for seg selv. Et potensielt utslag av en slik regulering er at individer vil kunne nøle med å oppgi opplysninger de anser som svært personlige til offentlige organer fordi de er engstelige for at opplysningene skal gjøres tilgjengelige for andre.

2.2. Opplysninger som røper klientforhold eller andre forhold som må regnes som personlige

I henhold til forvaltningsloven (fvl.) § 13 annet ledd skal opplysninger om fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted ikke regnes som personlige forhold med mindre opplysningen røper klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige. Utvalget foreslår å fjerne unntaket, slik at opplysninger om fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted kun skal være taushetsbelagte i den grad det er vanlig å ville holde disse opplysningene for seg selv, jf. utkastet § 33 annet ledd.

Praksis i dag er at bostedsadressen til personer som lever på adressesperre (såkalt kode 6 og kode 7) anses taushetsbelagt i henhold til fvl. § 13 annet ledd fordi den sperrede adressen anses som et personlig forhold. Det vises her til utsnittet fra veilederen til offentlighetsloven gjengitt over, som gir anledning til å legge vekt på konsekvensene for en enkeltperson dersom opplysningen ikke omfattes av taushetsplikt. Dersom anledningen til å la adresseopplysninger være omfattet av taushetsplikten fjernes, mener Kripos at det er en reell mulighet for taushetspliktsbestemmelsen i utkastet tolkes slik at adressene til trusselutsatte personer ikke er underlagt taushetsplikt. Begrunnelsen for dette synet er at det vanskelig kan argumenteres for at det er vanlig å ville holde adressen sin for seg selv.

I utredningen side 593 skriver utvalget at det finnes regler i særlovgivningen som åpner for å gradere adresseopplysninger, og at dersom slike regler er gitt, vil de gå foran reglene i forvaltningsloven, jf. utkastet § 2 annet ledd. Dette er kun delvis riktig. Ved behov blir adresseopplysninger og andre geolokaliserende opplysninger gradert i henhold til beskyttelsesinstruksen¹² §§ 3 jf. 4. Beskyttelsesinstruksen er gitt med hjemmel i kongens instruksjonsmyndighet, og er således gjeldende kun for statsforvaltningen. Kommunene kan

¹² FOR-1972-03-17-3352 Instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter.

ikke gradere opplysninger i henhold til beskyttelsesinstruksen, og er i hovedsak avhengige av å kunne gjøre adresseopplysninger taushetsbelagte med hjemmel i forvaltningsloven. Beskyttelsesinstruksen er i det vesentlige uendret siden ikrafttredelsen, lite harmonert med annet regelverk og mangler lovforankring. Slik sett er beskyttelsesinstruksen ikke et ideelt regelverk for bruk i saker om trusselutsatte.

2.3. Opplysninger som er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelige, eller som det for øvrig ikke er grunn til å holde hemmelig

Kripos er i det vesentlige enig i utvalgets betraktninger om opplysninger som er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelige. Hva gjelder opplysninger som det for øvrig ikke er grunn til å holde hemmelig¹³, er det Kripos' syn at forvaltningens anledning til å imøtegå kritikk ved å utlevere taushetsbelagte opplysninger bør være svært begrenset.

Dersom den opplysningene gjelder er en enkeltperson, vil maktforholdet mellom forvaltningsorganer og den opplysningene gjelder som hovedregel være så skjevt at forvaltningen i det lengste bør unngå å utlevere taushetsbelagte opplysninger om personlige forhold.

2.4. Bortfall av taushetsplikten på grunn av tid

Kripos er enig med utvalget i at taushetsplikten bør falle bort etter en bestemt tid. Videre støttes synspunktet om at taushetsplikten for personlige forhold bør bestå så lenge den opplysningene knytter seg til er i live og i en viss tid etter død. Kripos mener imidlertid at utvalgets forslag om at taushetsplikten oppheves 20 år etter dødstidspunkt kan få enkelte uheldige konsekvenser. For personer som dør i ung alder, kan en opphevelse av taushetsplikten 20 år etter dødstidspunkt oppleves som belastende for nærstående, andre berørte og den avdødes ettermæle. Sammenlignet med dagens frist på 60 år¹⁴, er en endring til 20 år etter død en betydelig forkortelse av anvendelsestiden for taushetsplikten for personer som dør i ung alder. Dette bør også sees i sammenheng med økningen i forventet levealder som er et utviklingstrekk i samfunnet.

2.5. Anledning til å dele taushetsbelagte opplysninger med andre forvaltningsorganer

Utvalget foreslår at taushetsbelagte opplysninger skal kunne deles med andre forvaltningsorganer dersom det er nødvendig "for å utføre de oppgaver som er lagt til avgiverorganet eller mottakerorganet"¹⁵. Dette er en utvidelse sammenlignet med gjeldende forvaltningslov som kun tillater deling i avgiverorganets interesse. Politidirektoratet ber i sin utvidede bestilling om konkrete eksempler på behov for en slik anledning til å utlevere. På generelt grunnlag kan Kripos opplyse om at man har sett et slikt behov i arbeidet med å beskytte trusselutsatte. For konkrete opplysninger kan Politidirektoratet kontakte saksbehandler.

For øvrig slutter Kripos seg til Politidirektoratets kommentarer til forslaget.

¹³ Utredningen side 290 høyre spalte.

¹⁴ Forvaltningsloven § 13 c siste ledd siste punktum.

¹⁵ Lovutkastet § 36 annet ledd bokstav c.

3. INFORMASJON OG MEDVIRKNING UNDER SAKSFORBEREDELSEN – FORHÅNDSVARSLING, FREMLEGGING OG INNSYN – KAPITTEL 22

Utvalget foreslår å flytte bestemmelsene om partsinnsyn fra forvaltningsloven til offentlighetsloven. Forslaget er i hovedsak begrunnet med at en flytting av bestemmelsene vil gi en forenkling av regelverket og bedre sammenheng i innsynsbestemmelsene. Politidirektoratet ber om tilbakemelding til forslaget i sin utvidede bestilling.

Kripos ser, i likhet med Politidirektoratet, utfordringer ved forslaget. At reglene om partsinnsyn flyttes fra forvaltningsloven til offentlighetsloven vil kunne medføre at det blir vanskeligere for en part å få oversikt over de innsynsreglene som kommer til anvendelse. Etter Kripos' oppfatning er det en fare for at en flytting av partsinnsynsreglene fra forvaltningsloven til offentlighetsloven løser et oppfattet problem – manglende sammenheng i innsynsbestemmelsene, men erstatter det med et annet – manglende sammenheng i bestemmelsene om partens rettigheter.

4. FORVALTNINGENS AVTALER, EIERRÅDIGHET OG FAKTISKE HANDLINGER – KAPITTEL 27

Kripos støtter utvalgets forslag om å la taushetspliktbestemmelsene og bestemmelsene om inhabilitet gjøres gjeldende for privatrettslige avtaler som inngås av forvaltningen og for avtaler innad i offentlig sektor. Etter Kripos' syn vil det gi forvaltningen en anledning til å inngå tydelige avtaler som inneholder nødvendig informasjon. Videre vil anvendelse av inhabilitetsreglene for disse avtalene bidra til at borgernes tillit til forvaltningen opprettholdes.

5. ADMINISTRATIVE, ØKONOMISKE OG RETTSSIKKERHETSMESSIGE KONSEKVENSER AV LOVFORSLAGET – KAPITTEL 36

Utkastet vil ikke medføre administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning for Kripos. Dette har sammenheng med at Kripos kun i svært begrenset grad behandler saker som omfattes av bestemmelsene i forvaltningsloven.

6. BEHOV FOR SÆRREGULERING

Som et resultat av regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008-2011, del A, ble politiet ved forskrift 25. september 2012 nr. 909 med virkning fra 1. november 2012 tillagt beslutningsmyndigheten for adressesperre i folkeregisteret. Det følger nå av folkeregisterloven § 10-4 annet ledd at beslutning om gradering fattes av politiet, med unntak av gradering i barnevernssaker som besluttes av barnevernet.

I en uttalelse av 19. november 2014¹⁶ konkluderte sivilombudsmannen med at en beslutning om adressesperre må anses som et enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, og at politiet ved behandling av saker om adressesperre må følge bestemmelsene om enkeltvedtak.

Kripos ser et behov for særregulering av vedtak om adressesperre. Kripos vil komme nærmere tilbake til Politidirektoratet om dette i et eget skriv.

¹⁶ Sivilombudsmannens saksnummer 2014/409.

Med hilsen

Vigleik Antun
ass. sjef Kripas

Saksbehandler:
Kathrine Rogstad
seniorrådgiver
Telefon: 23 20 89 17



ØKOKRIM

Politidirektoratet

Sendes elektronisk

Deres referanse:
201902322

Vår referanse:
19/20741

Dato:
18.11.2019

HØRING – NY FORVALTNINGSLOV NOU 2019:5

Vi viser til direktoratets e-poster 5. juli og 17. oktober 2019.

For *strafforfølgingsfunksjonen*, som er den helt dominerende type myndighetsutøvelse ved ØKOKRIM, gjelder ikke forvaltningslovens regler, jf. fvl. § 4 første ledd bokstav b, og vil heller ikke gjøre det etter forslaget til ny forvaltningslov, jf. utkastets § 4 første ledd bokstav c. ØKOKRIM utøver normalt ikke *polisiær* virksomhet og er heller ikke tillagt *spesielle forvaltningsoppgaver* som utløser forvaltningslovens regler. I realiteten får forvaltningslovens bestemmelser først og fremst anvendelse når ØKOKRIM behandler saker om *tilsetting* og til dels når enheten utøver *privatautonomi*.

Mot dette bakteppet har ØKOKRIM valgt å begrense seg til og kommentere utkast til ny forvaltningslov § 36 - deling av opplysninger undergitt taushetsplikt.

Som en del av samfunnsoppdraget arbeider ØKOKRIM på politiets vegne for en best mulig tverretattlig innsats mot arbeidslivskriminalitet. Som understreket i Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet (revidert 5. februar 2019) utgjør slik kriminalitet et stort problem med alvorlige konsekvenser for berørte arbeidstakere, virksomheter og samfunnet for øvrig. Det er ØKOKRIMs erfaring at det i en rekke sammenhenger er svært viktig at kontrollorganer har adgang til - uhindret av taushetsplikten - å dele opplysninger med andre kontrollorganer.

Utvalgets forslag til ny forvaltningslov § 36 annet ledd bokstav c gjelder deling av opplysninger med andre forvaltningsorganer. Utkastet innebærer en viss utvidelse av delingsadgangen sammenlignet med gjeldende fvl. § 13 b for så vidt som det åpnes for at opplysninger kan deles med "*personer i andre forvaltningsorganer så langt det er nødvendig for å utføre de oppgaver som er lagt til avgiverorganet eller mottakerorganet.*"

Postadresse
Postboks 2096 Vikå
NO-0125 OSLO

Besøksadresse
C.J. Hambros plass 2 C
NO-0164 OSLO

Telefon/Telefaks
(+47) 23 29 10 00
(+47) 23 29 10 01

Org.nr.: 874 761 532
post.okokrim@politiet.no
www.okokrim.no

For personopplysninger stiller utkastets § 36 tredje ledd i tillegg opp vilkår om at deling bare kan skje dersom det er "*nødvendig og ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningen gjelder*" - vilkår som normalt uansett følger av personvernlovgivningen. Som påpekt av Forvaltningslovutvalget vil avgiverorganet i noen tilfeller være undergitt andre regler om taushetsplikt enn dem som følger av forvaltningsloven; det kan være tale om strengere eller mindre strenge regler, og i slike tilfeller vil reglene i særlovgivningen gå foran de alminnelige reglene i forvaltningsloven, jf. NOU 2019:5 side 319.

ØKOKRIM antar uansett at utvalgets forslag ny § 36 nr. 2 om deling av opplysninger med andre forvaltningsorganer innebærer en forbedring i forhold til dagens rettstilstand, og vi slutter oss til forslaget.

Med vennlig hilsen



Trond Eirik Schea
ØKOKRIM-sjef



Lars Stoltenberg
førstestatsadvokat

Gjenpart: Riksadvokaten

Hørings svar fra Oslo politidistrikt

NOU 2019:5 – Ny forvaltningslov

Innholdsfortegnelse

Innledning.....	3
Generelle merknader til ny forvaltningslov	3
Kapittel 1 Lovens formål og virkeområde.....	4
§ 6 Definisjoner.....	4
§ 6 første ledd; Enkeltvedtak	4
§ 6 tredje ledd; Part.....	5
Kapittel 2 Alminnelige bestemmelser	6
§ 8 Forvaltningsspråk	6
§ 9. Tolking og oversetting.	6
Økonomiske og administrative konsekvenser - § 9.....	8
§ 11. Helautomatisert saksbehandling.	9
Økonomiske og administrative konsekvenser - §11.....	11
§ 12. Automatiserte saksbehandlingssystemer.....	11
Økonomiske og administrative konsekvenser - § 12	12
§ 13. Kontakt fra den enkelte og digital kommunikasjon.....	12
§ 14. Veiledningsplikt.	12
§ 15. Hvordan veiledningen skal gis.	13
Rett til muntlig samtale.....	13
Rett til et møte	14
Økonomiske og administrative konsekvenser for § 13-15.....	14
Kapittel 5 – Taushetsplikt og informasjonsutveksling.....	15
Generelle betraktninger - Kapittel fem i ny forvaltningslov.....	15
Hvilke opplysninger skal være taushetsbelagte - § 33.....	15
Utlevering til andre offentlige forvaltningsorganer - § 36 annet ledd bokstav c	17
Utlevering av dokumenter til andre lands myndigheter.....	19
Lovteknisk merknad	19
Kapittel 6 – Innholdsmessige rammer for enkeltvedtak.....	20
§§ 40 – 41.....	20

Kapittel 7 – Saksforberedelse og avgjørelse i saker om vedtak.....	20
§ 42 om varsel om sak.....	20
§ 44. Utredningsplikt og medvirkning fra parten.	21
Utredningspliktens innhold - generelt	21
Utredningspliktens omfang, jf. § 44 nr. 1.....	21
Bør parten ha en særlig medvirkningsplikt, jf. § 44 nr. 2.....	22
§ 45. Partenes rett til innsyn i saken.	23
§ 46. Særlige regler om mindreåriges rettigheter.....	23
§ 48. Krav til begrunnelse.....	23
Økonomiske og administrative konsekvenser- § 48.....	24
§ 49. Underretning.	24
§ 52 Vilkår for å ta ut søksmål for domstolen.....	26
Kapittel 8 – Klage	26
§ 53. Klagerett.	26
§ X – Sakskostnader etter klage	28
§ 59 – underinstansen behandling av klagesak	29
Kapittel 9 – Retting og omgjøring.....	29
§ 61. Retting.	29
§ 62. Omgjøring av eget vedtak.	30
Kapittel 12. Iverksetting og tvangsmulkt.....	30
§75. Iverksetting av enkeltvedtak.	30
§ 76. Utsatt iverksettelse.....	31

Innledning

Oslo politidistrikt viser til oversendelse av høring til ny forvaltningslov av 5. juli 2019, samt mer detaljert bestilling av 17. oktober 2019. Frist for høringssvar til Politidirektoratet (POD) er etter nærmere avtale satt til torsdag 21. november 2019.

Høringen er tildelt Enhet for utlending og forvaltning (FUF) som har hatt hovedansvar for utarbeidelse av høringen. Det ble nedsatt en egen gruppe ved FUF bestående av to representanter fra påtaleseksjonen, to representanter fra seksjon for utlendingsforvaltningen og en representant for seksjon for forvaltning (blant annet pass, førerkort og våpen).

Høringen er også sendt til Felles enhet for sivil rettspleie (Namsfogden) som har utarbeidet eget høringssvar. Denne ble oversendt 20. november.

Strukturen i vårt høringssvar følger i all hovedsak bestillingen fra POD. Hva gjelder administrative, økonomiske og rettssikkerhetsmessige konsekvenser av lovforslaget, er dette vurdert i tilknytning til de ulike bestemmelsene som foreslås. Tilsvarende gjelder for forholdet mellom utlendingsloven og utkast til ny forvaltningslov, og endringsforslagene vurderes særskilt mot utlendingsforvaltningens arbeidsoppgaver der hvor dette er relevant.

Videre har OPD, i tillegg til den konkrete bestillingen som ble oversendt 17. oktober, også sett på forhold som naturlig faller innunder våre oppgaver i politiets forvaltning og vurdert virkning av enkeltbestemmelser nærmere.

Generelle merknader til ny forvaltningslov

Oslo politidistrikt synes utkastet til ny forvaltningslov har et enklere og klarere språk, som ivaretar forvaltningsorganene sine ulike oppgavesett, samtidig som den gjør det klart hvilke rettigheter og plikter brukerne har på en lett og forståelig måte. Vi ser også at utformingen av loven vil bidra til at publikum og brukere lettere vil kunne ivareta egen interesse uten å måtte søke juridisk bistand.

På den andre siden ser vi at det på enkelte områder stilles store krav til forvaltningen, som vil få konsekvenser både ift forvaltningens muligheter til å være effektive, samt at det vil kunne medføre økte kostnader. Vi tenker særlig på krav til oversettelser av vedtak og sentrale dokumenter som besvares under. For øvrig er det lite som endrer den praksis som er i dag, og det tenkes her særlig på veiledningsplikten og utredningsplikten til forvaltningen. Vi er også positive til en mer digitalisert saksbehandling, hvor saker med klare vilkår enklere kan håndteres. Dette vil være en fordel for publikum som raskere vil få vurdert sine saker, samt frigjøre kapasitet for forvaltningen til undersøkelser i ukurante og vanskelige saker. Usikkerhetsmomenter relatert til digitalisert/automatisert behandling knytter seg til når man får gode nok systemer og ikke minst kostnadsrammene. Men på den andre siden vil man nok spare en del ressurser når dette kommer på plass.

Kapittel 1 Lovens formål og virkeområde

§ 6 Definisjoner

§ 6 første ledd; Enkeltvedtak

I dagens forvaltningslov er "vedtak" et overordnet begrep som omfatter både "enkeltvedtak" og "forskrifter". I lovforslaget sløyfes begrepet "vedtak", og § 6 definerer kun begrepene "enkeltvedtak" og "forskrift". Utvalget er delt i et flertall og et mindretall når det gjelder spørsmålet om begrepet "enkeltvedtak" skal videreføres.

Utvalgets mindretall foreslår isteden å bruke begrepet "vedtak" der flertallet bruker "enkeltvedtak". Utvalget foreslår videre å avgrense enkeltvedtaksbegrepet (eventuelt vedtaksbegrepet) klarere enn i dag ved at man tilføyer et vilkår om at avgjørelsen avslutter saken helt eller delvis. Oslo politidistrikt antar at avgrensingen av enkeltvedtaksbegrepet til avgjørelser som avslutter saken helt eller delvis ikke vil få store praktiske virkninger i våre saker. Det er mulig at klageadgang må bortfalle i enkelte typer pålegg som det har vært praksis å betrakte som vedtak, for eksempel pålegg om å fremlegge helseattest for førerkort eller avlegge ny førerprøve i medhold av vegtrafikkloven § 34. Vi finner ikke at dette er problematisk da det uansett er klageadgang dersom saken

avsluttes med tilbakekall av førerrett, våpen eller lignende. Snarere er det gunstig å unngå dobbel klage over samme forhold.

Utvalgets mindretall mener at det ikke lenger er behov for å kvalifisere begrepet "vedtak" når forskrifter ikke lenger er en del av lovens vedtaksbegrep, slik at begrepet "vedtak" kan erstatte "enkeltvedtak". De argumenterer med at en slik endring vil innebære at lovens terminologi blir enklere og mer i tråd med alminnelig språkbruk, og at "enkeltvedtak" er et ukjent og fremmedgjørende begrep som blir en terskel for å sette seg inn i hvilke rettigheter som gjelder etter forvaltningsloven.

Oslo politidistrikt kan her slutte seg til mindretallet. Det er et uttalt mål at lovtekster skal kunne leses og forstås av "folk flest", blant annet står det i Regjeringens digitaliseringsprogram fra 2012, punkt 5.4: *"Hvis vi gjør lov- og forskriftstekster mer forståelige, vil det bli enklere for innbyggerne og næringslivet å forstå hva de må forholde seg til. Det kan spare ressurser både i privat og offentlig sektor og styrke rettssikkerheten for innbyggere og næringsliv"*. Vi finner at begrepet "vedtak" er dekkende og passende for de avgjørelser som faller inn under § 6 (1), og anbefaler at dette begrepet brukes istedenfor "enkeltvedtak".

§ 6 tredje ledd; Part

Utvalget uttaler at det innholdsmessig ikke er tilsiktet noen realitetsendring i partsdefinisjonen. Oslo politidistrikt mener imidlertid at § 6 tredje ledd bokstav c vil innebære et utvidet partsbegrep, som kan få betydning for særlovgivningen, herunder utlendingslov og forskrift. Det vises her til merknader i neste avsnitt. Utover dette kan ikke OPD se at den nye formuleringen vil medføre noen utfordringer for politiets forvaltningsvirksomhet.

Etter utlendingsforskriften (utf.) § 17-1 første ledd anses søkeren som part i saken etter loven og forskriften, videre henviser bestemmelsen til forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. I saker som ikke beror på søknad vil det kun være den som saken retter seg mot som er å anse som part. Etter vårt syn er ikke ny legaldefinisjon tilpasset utlendingsforvaltningens arbeidsoppgaver.

Vedtak etter utlendingsloven vil kunne være svært inngripende for referansepersoner og andre med nær relasjoner til søker, eksempelvis vil

ektefeller og barn, kunne bli sterkt berørt. I mange tilfeller vil referansepersonen eller annen nærstående familie ha samme interesse i en tillatelse som søkeren. Etter vår erfaring er det imidlertid ikke utelukkende positivt dersom partsbegrepet utvides i samtlige sakstyper etter utlendingsloven. Dette kommer særlig på spissen i saker hvor det foreligger mistanke om tvangsekteskap, vold i nære relasjoner, eller i saker hvor det fremkommer sensitive opplysninger vedrørende slektskap. Ved søknad om familiegjenforening hvor politiet mistenker tvangsekteskap vil en utvidet status som part kunne få uheldig følger for søkeren selv.

Oslo politidistrikt har videre erfart at det i enkelte saker ikke er et ønske fra utlendingen selv at familiemedlemmer eller andre nærstående skal ha inngående kjennskap til saken og sakens dokumenter. De tilfeller hvor disse problemstillingene gjør seg gjeldende, taler mot at andre enn søkeren eller den vedtaket direkte retter seg mot skal omfattes av partsbegrepet. Oslo politidistrikt vil på den bakgrunn foreslå at utf. § 17-1 første ledd kun henviser til ny bestemmelsen i forvaltningsloven § 6 tredje ledd bokstav a og b.

Kapittel 2 Almennlige bestemmelser

§ 8 Forvaltningsspråk

Utvalget foreslår en ny regel om språk i forvaltningen inntatt i § 8. Oslo politidistrikt er positive til den foreslått bestemmelsen, og vil understreke viktigheten av at forvaltningen benytter et klart, presist og tilpasset språk og mener dette vil fremme rettsikkerheten ovenfor brukerne.

§ 9. Tolkning og oversetting.

Utkast til ny bestemmelse § 9 i forvaltningsloven omhandler forvaltningsorganets plikt til å bruke tolk og oversette dokumenter. Inntatt i bestemmelsens annet ledd er det presisert at krav om oversettelse gjelder saker om enkeltvedtak som forvaltningsorganet selv tar opp. Videre knyttes kravet til vedtaket med begrunnelse og sentrale dokumenter i saken. Plikten begrenses til å gjelde det som er nødvendig for at en part kan ivareta sine interesser på en rimelig måte.

Oslo politidistrikt er enig i at de hensyn som begrunner bruk av tolk ved underretting av vedtak også gjør seg gjeldende for saksdokumentene. Videre

deler OPD utvalgets syn om at dette særlig gjør seg gjeldende i saker av inngripende karakter som opprettes av forvaltningsorganet.

I utlendingsforvaltningen vil dette blant annet omfatte saker om tilbakekall av oppholdstillatelser, sak om utvisning eller bortvisning, hvor tolk og oversetting er sentralt for ivaretagelse av utlendingens rettsikkerhet og utlendingens muligheter for kontradiksjon.

Inntatt i særlovgivningen, utlendingsloven (utl.) § 81, følger det krav til forvaltningen om at utlendingen skal få mulighet til å fremlegge sine synspunkter på et språk utlendingen kan kommunisere forsvarlig på.¹ Den praktiske konsekvensen av rettsregelen er at politiets utlendingsforvaltning besørger tolk i sakstypene som omfattes av bestemmelsen. På denne måten sikrer for eksempel utlendingsmyndighetene at utlendingen kjenner begrunnelsen i et forhåndsvarsel om utvisning, og vedkommende kan uttale seg om forholdene som er lagt til grunn i saksbehandlingen. Til forskjell fra bestemmelsen som utvalget nå foreslår i ny § 9, er det ikke konkretisert at forvaltningen skal påse at *sentrale dokumenter oversettes*.

Etter § 9 annet ledd pålegges forvaltningen, *så langt det er nødvendig*, å oversette vedtak samt sentrale dokumenter. Ordlyden legger opp til en konkret vurdering av behov for oversettelse i den enkelte sak. Slik vi leser den foreslåtte bestemmelsen vil dette innebærer en utvidelse av politiets tolkning- og oversettelsesplikt, ved at underlagsdokumenter skal oversettes.

Underlagsdokumenter vil typisk være dommer, forelegg, politirapporter, rapporter fra Nasjonalt ID-senter og opplysninger innhentet gjennom e-samhandling i utlendingsforvaltningen. Gjeldende praksis i utlendingsforvaltningen er i all hovedsak at forhåndsvarsel og vedtak tolkes muntlig, og at forvaltningsintervjuer gjennomføres på norsk med tolk.

For utlendingsforvaltningen, nærmere beskrevet i RS 2011-039, følger det at forvaltningsorganet skal bruke tolk ved forhåndsavtalt muntlig kommunikasjon mellom utlendinger og forvaltningen, der utlendingen og tjenestemannen ikke kan kommunisere forsvarlig på et felles språk. Det er det enkelte

¹ Bruk av tolk er nærmere beskrevet i RS 2011-039

forvaltningsorgan som beslutter om det foreligger et krav om bruk av tolk på det offentlige bekostning. Dersom lovendringen som foreslås skal omfatte all kommunikasjon vil dette også kunne bety en utvidelse for politiet.

Oslo politidistrikt er av den oppfatning at forvaltningen selv må vurdere behovet for oversettelse, men at det selvsagt tillegger forvaltningen en plikt til å sikre seg at person med annen språkbakgrunn har forstått hva vedtaket innebærer og hvilke rettigheter og plikter vedkommende har som følge av vedtaket. Etter vårt syn vil dette dekkes av forvaltningens veiledning – og opplysningsplikt. Videre mener OPD at bestemmelsens ordlyd gir noe uklar rekkevidde, og foreslår at nærmere vurderingskriteriet omtales i forskrift eller rundskriv. På den måten vil likebehandlingen sikres og rammene for nødvendighetsvurderingen klargjøres for forvaltningen.

Oslo politidistrikt vil videre bemerke at det er stor forskjell på muntlig tolking og oversettelse av dokumenter. Det er vesentlig dyrere å oversette dokumenter enn å få dokumentets innhold tolket. Etter vår oppfatning må tolking anses tilstrekkelig for å ivareta kontradiksjon og rettssikkerhet i saksbehandlingen. I saker hvor dokumenter blir oversatt for brukeren vil dette også virket inn på saksbehandlingstiden og være tidkrevende for forvaltningen.

Økonomiske og administrative konsekvenser - § 9

Estimat for økonomiske og administrative konsekvenser av et slikt forslag er det utfordrende å angi konkret. Oslo politidistrikt antar at forslaget vil være svært kostbart inntil digitale løsningen for oversetting er implementert, og at forslaget vil omfatte et stort antall sakstyper i forvaltningssporet. For å illustrere hvor kostnadsdrivende tolk- og oversettelsestjenester er, kan det nevnes at FUF ved utgangen av oktober 2019 har brukt 2,3 millioner, hvorav underkant av 20 000,- er utgifter til rene oversettelser. Hva gjelder oversettelse av dokumenter er snittprisen på omkring 1000,- per side. Ved krav om oversettelse av vedtak og sentrale saksdokumenter vil dette medføre en betydelig merkostnad for forvaltningen.

Videre vil en utvidet tolk- og oversettelsesplikt blant annet virke inn på saksflyten i utvisning- og bortvisnings saker, som opprettes, forberedes og effektueres innenfor tidsrammen for pågripelser etter utl. § 106 (72 timer). Det er gjennomgående utstrakt bruk av tolk i disse hurtigsakene, men en utvidet tolk- og oversettelsesplikt vil ha innvirkning på en tidseffektiv saksflyt.

§ 11. Helautomatisert saksbehandling.

Det må antas at omfanget av helt og delvis automatisert saksbehandling innen offentlig forvaltning vil øke etter hvert som den teknologiske utviklingen legger til rette for det. Utvalget nevner eksempler på forvaltningsorganer som allerede har innført automatiserte beslutningsprosesser, og skriver at det i dag utvikles systemer som kan fatte automatiserte vedtak umiddelbart. Vi er kjent med at systemer som automatisk kan innvilge søknader er på planleggings- eller utviklingsstadiet også i vår etat. Oslo politidistrikt er derfor enig i at en ny forvaltningslov bør inneholde en bestemmelse som gir rettsgrunnlag for helautomatisert behandling av personopplysninger. Spørsmålet om hvor langt en slik bestemmelse skal gå i å gi hjemmel for helautomatisert saksbehandling kan imidlertid drøftes nærmere.

Utvalget skriver at Personvernforordningen artikkel 22 stiller visse krav til hjemmel for automatisert behandling av personopplysninger. Utvalget er delt i et flertall og et mindretall når det gjelder hvilken betydning dette har for adgangen til å gi en generell lovhjemmel for automatisert saksbehandling. Utvalgets flertall foreslår å gi en lovfestet hjemmel for helautomatisering kun for avgjørelser som er "lite inngripende" overfor den det gjelder. Hovedregelen vil være at adgangen til å automatisere saksbehandling innenfor et bestemt saksområde må forskriftsfestes.

Variasjonen i sakstyper og behandlingsmåter innenfor offentlig forvaltning er stor. Oslo politidistrikt er derfor enig med utvalgets flertall i at loven ikke bør inneholde en direkte hjemmel for helautomatisering av alle typer offentlig saksbehandling. Spørsmålet er hvordan bestemmelsen bør skille mellom sakstyper hvor automatisering er direkte hjemlet og sakstyper hvor det må gis egen forskrift. Utvalgets flertall foreslår å gjøre dette skillet utfra konsekvensene avgjørelsen har. Det er mulig å se for seg at skillet gjøres etter andre kriterier,

for eksempel om en avgjørelse beror på konkrete vilkår eller på skjønnsmessig vurdering.

Det synes åpenbart at avgjørelser som fattes etter konkrete vilkår, lettere kan automatiseres enn avgjørelser hvor det er mindre presise kriterier. I førstnevnte tilfeller vil det videre være lettere å sikre at systemet representerer rettsanvendelsen på riktig måte. Hvis den manuelle saksbehandlingen uansett må rette seg etter de samme fastsatte reglene er det vanskelig å se at automatisering innebærer noen ulempe for den avgjørelsen retter seg mot, snarere kan automatisering sikre likebehandling og verne mot feil. Dette vil gjelde uavhengig av hvor inngripende vedtaket vil være. Det er dermed mulig å tenke seg en alternativ formulering av bestemmelsen, hvor det gis en generell hjemmel for avgjørelser som fattes etter fastsatte regler.

Oslo politidistrikt ser for seg at flere av politiets forvaltningsoppgaver kan egne seg for hel eller delvis automatisering. Dette vil særlig gjelde tilfelle ved søknad om for eksempel førerkort eller våpentillatelse. Vi finner det imidlertid mer problematisk å automatisere avslag enn innvilgelses. Søknad om førerkort kan tjene som eksempel her. Ved søknad om førerkort gjøres det et manuelt søk i strafferegisteret for å kontrollere om søkeren oppfyller vandelskravet. Dersom søkeren er oppført med straffbare forhold gjøres det en vurdering av om forholdene innebærer at søkeren ikke har tilstrekkelig god vandel. Denne vurderingen har et innslag av skjønn, og vi antar at det vil være vanskelig å kodifisere dagens praksis i et sett med utvetydige og uttømmende regler. Er det derimot ingen oppføringer i strafferegisteret vil vandelskravet nødvendigvis være oppfylt. Det er videre lett å tenke seg regler for hvilke straffbare forhold som på grunn av forholdenes alder eller karakter ikke vil spille inn i en vandelsvurdering. Vi antar at innvilgelse av søknad må regnes som lite inngripende, slik at en siling av søkere som har "plettfri" vandel med automatisk godkjenning av søknaden vil være direkte hjemlet i loven både med flertallets og mindretallets formulering. Slik automatisk godkjenning vil videre være hjemlet i et tenkt alternativ formulering som skissert ovenfor, hvor det gis direkte hjemmel for å automatisere avgjørelser som beror på fastsatte regler og lite kompleks informasjon.

Økonomiske og administrative konsekvenser - §11

De fleste søknader om bevillinger og tillatelser innvilges. På våpenfeltet er for eksempel forholdstallet mellom innvilgelser og avslag ca. 70:1. På førerkortfeltet hadde OPD 53 064 førstegangssøknader i 2018, hvorav 2 263 ble avslått. Tilsvarende tall for kjøreseddel er 1 487 utstedte og 84 avslag. De fleste innvilgelsene er videre uproblematisk da søkeren ikke er oppført med forhold i de relevante registrene som nødvendiggjør en skjønnsmessig vurdering av vandels-/skikkethetskrav. En delvis automatisering av kurante saker vil åpenbart være ressursbesparende for politidistriktene.

§ 12. Automatiserte saksbehandlingssystemer

Utvalget viser til at personvernforordningen artikkel 13 gir rett til informasjon om innretningen til et helautomatisert system som skal behandle personopplysninger, og at dette gjelder systemets relevante rettslige innhold og logiske virkemåte. Utvalget foreslår at et organ som utvikler et hel- eller delautomatisert beslutningssystem skal sørge for tilstrekkelig dokumentasjon av dets rettslige innhold, og at slik dokumentasjon kan gis med utgangspunkt i en rettslig kravspesifikasjon som viser hvordan rettsanvendelsen skjer i systemet, for eksempel i form av pseudokode.

Oslo politidistrikt kan slutte seg til dette. Det er positivt for tilliten til behandlingsprosessene at det er mulig for innbyggere med tilstrekkelig kompetanse å forstå hvordan systemene virker, og dermed om behandlingsmåte og rettsanvendelse er korrekt. Utvalget skriver at slik dokumentasjon vil være lesbar for personer uten særlig fagkompetanse og ofte holde et tilstrekkelig presisjonsnivå til å gi et riktig inntrykk av hva systemet gjør.

Det er mulig å se for seg en bestemmelse som går lenger enn den foreslåtte, hvor et ytterpunkt vil være krav om publisering av kildekoden til systemet ("åpen kildekode") med mindre særlige forhold taler mot det. Utvalget skriver at det knytter seg flere utfordringer til å offentliggjøre den "algoritmiske representasjonen" av systemets rettsregler. Blant annet vil behovet for fagkunnskap være større for den som skal vurdere dokumentasjonen. Dette problemet vil bortfalle dersom det i tillegg gis dokumentasjon i en mer tilgjengelig form. Utvalget viser videre til at utformingen av algoritmene kan bygge på forretningshemmeligheter. Et krav om å publisere kildekode vil antagelig begrense muligheten til å bruke tilgjengelige løsninger og "hylleware".

En annen innvending som nevnes av utvalget er at offentliggjøring av algoritmene kan være betenkelig av sikkerhetshensyn og svekke effektiviteten til systemet. Vi finner derfor at det ikke er hensiktsmessig å lovfeste et krav om å publisere kildekode eller algoritmer, men at det er tilstrekkelig å kreve dokumentasjon av det "rettslige innholdet", slik utvalget foreslår.

De av politiets forvaltningsoppgaver som vi antar egner seg best for automatisering vil gjerne ha karakter av søk mot registre for å kontrollere om krav til vandel og annet er oppfylt ved søknad om bevillinger og tillatelser. Vi kan ikke i disse tilfellene se at det foreligger særlige hensyn som er til hinder for offentliggjøring av systemenes rettslige innhold, og heller ikke av deres "algoritmiske representasjon". Snarere vil det fremme forutsigbarhet i forvaltningen om det er mulig å vite på forhånd hvilke kriterier som med sikkerhet vil medføre at en søknad blir godkjent. Dette vil generelt gjelde for systemer som behandler informasjon som ikke kan påvirkes av den saksbehandlingen retter seg mot, slik som søk opp mot oppføringer i et register.

Økonomiske og administrative konsekvenser - § 12

Vi går ut fra at forslaget om dokumentasjon av systemenes rettslige innhold ikke vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser for politidistriktene, da disse vil være "sluttbrukere" av ferdige systemer som er utviklet sentralt.

§ 13. Kontakt fra den enkelte og digital kommunikasjon

Ny § 13 gir uttrykk for et generelt prinsipp om at forvaltningen skal være tilgjengelig for kontakt, slik at den enkelte og virksomheter kan ivareta sine interesser. I NOU 2019:5 "Ny forvaltningslov" fremgår det imidlertid at forvaltningen skal ha vide fullmakter til å bestemme hvordan kontakten skal skje og at organet kan justere borgernes forventning om kontakt². I likhet med Politidirektoratet legger OPD til grunn at bestemmelsen ikke vil medføre noen plikt til å opprette nye kanaler for kontakt og kommunikasjon med politiet.

§ 14. Veiledningsplikt.

Oslo politidistrikt er positive til at den alminnelige veiledningsplikten på forvaltningsorganets saksområde i all hovedsak foreslås videreført. Oslo politidistrikt er enig med utvalget i at veiledningsplikten bidrar til en serviceinnstilt forvaltning, som øker tilliten blant borgerne. Til tross for at

² Jf. NOU 2019:5 Ny forvaltningslov side 574

veiledning er tid- og ressurskrevende kan god veiledning på et tidlig stadium sikre en effektiv saksbehandling og bidra til at man unngår en klage over vedtaket ³.

Videre er OPD positive til at utvalget ikke foreslår å begrense veiledningsplikten til og kun gjelde saker om enkeltvedtak, da sakstypen og ressurs hensyn uansett vil ha betydning for hvor omfattende veiledning som bør gis i de ulike tilfellene. Ut over det støtter OPD at forvaltningsorganet selv må vurdere den enkeltes behov for veiledning og at veiledningen skal tilpasses organets kapasitet og sakens karakter ⁴. Etter vår oppfatning er ny § 14 forutberegnelig for brukerne og klargjør veiledningspliktens innhold og omfang.

§ 15. Hvordan veiledningen skal gis.

Rett til muntlig samtale

Utvalget foreslår en rett til muntlig samtale for den som har et reelt behov for det. Dette foreslås på bakgrunn av at det offentlige i dag legger opp til en digital kommunikasjon som den primære kommunikasjonsformen. Utfordringene med digital veiledning oppstår særlig der dette blir den eneste kanalen for veiledning, eller der andre kontaktformer blir så redusert at de som har behov for direkte kontakt med organet, ikke får det ⁵.

Etter gjeldende rett avgjør forvaltningsorganet selv om veiledning skal gis skriftlig eller muntlig. OPD erfarer at vi allerede i dag tilstreber å ha muntlige samtaler via veiledningstelefon eller i møte med mennesker, som blant annet har utfordringer med digital kommunikasjon. Dette for å sikre sakens opplysning og hensynet til personens rettsikkerhet. Muntlig veiledning skjer da som et tillegg til veiledningen som gjøres via digitale plattformer.

OPD er likevel av den oppfatning at det er svært viktig at de alminnelige begrensningene i veiledningsplikten fortsatt må gjelde, slik at omfanget av veiledningen som gis per telefon eller på stedet, kan begrenses etter forvaltningsorganets kapasitet for øvrig og andre forhold som knytter seg til

³ Jf. NOU 2019:5 Ny forvaltningslov side 249

⁴ Jf. NOU 2019:5 Ny forvaltningslov side 249 og 252

⁵ Jf. NOU 2019:5 Ny forvaltningslov side 253

saken eller den som ønsker veiledning. I tillegg må det være opp til forvaltningsorganet selv å avgjøre hvem som skal gjennomføre samtalen, slik at organet kan legge til rette for mest mulig effektiv muntlig veiledning.

Rett til et møte

Videre foreslås det en rett til å forklare seg muntlig i møte med forvaltningen. Av og til er ikke en muntlig samtale over telefon eller digital kontakt tilstrekkelig for formålet med kontakten. Det kan tenkes at parten ønsker å drøfte sensitive opplysninger eller andre vanskelige problemstillinger som best lar seg forklare ved et fysisk oppmøte hos organet. Dette kan for eksempel særlig gjøre seg gjeldende i saker om utvisning, ved søknad om familieinnvandring eller ved søknad om oppholdstillatelse etter mishandling i nære relasjoner.

Oslo politidistrikt støtter forslaget, men mener i likhet med utvalget, at det er viktig at en slik møterett ikke er like vid som samtaleretten, da slike møter er ressurskrevende. Det er derfor avgjørende at et slikt møte kun skal gjennomføres der det anses nødvendig for sakens opplysning. Dersom vedkommende kan få tilstrekkelig veiledning, bidra til sakens opplysning via digitale løsninger eller ved muntlig samtale er det vesentlig at organet fritt kan velge om det skal avtales et personlig møte.

Etter OPD sitt syn har § 15 et tydelig språk som klargjør hvordan veiledningen skal gis. Et forslag fra vår side er imidlertid å endre ordlyden i annet ledd første setning fra "den som henvender seg til forvaltningsorgan med spørsmål av aktuell interesse for vedkommende, *har ved behov* rett til muntlig samtale med en person i organet" til "kan ved behov ha". Etter vår mening er dette mer forutberegnelig og vil ikke gi brukerne en uberettiget forventning om rett til personlig møte.

Økonomiske og administrative konsekvenser for § 13-15

Oslo politidistrikt tilstreber i dag å oppfylle de kriterier som er foreslått i §§13-15, dersom dette anses nødvendig for sakens opplysning og ressursene tillater det. Et slikt forslag vil etter vår mening derfor ikke utvide eller tillegge den alminnelige veiledningsplikten ytterligere innhold, enn det som allerede praktiseres i dag. Av den grunn ser vi ikke at dette vil få noen direkte konsekvenser økonomisk eller administrativt.

Kapittel 5 – Taushetsplikt og informasjonsutveksling

Generelle betraktninger - Kapittel fem i ny forvaltningslov

Utvalget fremhever at gjeldende bestemmelser om taushetsplikt kan oppfattes som kompliserte, og sammenholdt med reglene i straffeloven om straffansvaret for brudd på taushetsplikt, er bildet ytterligere komplisert.

Denne betraktningen deler OPD og det er ikke sjeldent at rettsreglene om taushetsplikt byr på praktiske problemer for politiet, og kan være til hinder for god flyt i arbeidsprosesser og kontrollarbeid. Dette kommer særlig på spissen i tverretattlig kontrollarbeid mot arbeidsmarkeds kriminalitet, og er spesielt for fagfeltene på FUF hvor porteføljene er en kombinasjon av både politiets forvaltningsvirksomhet regulert av forvaltningsloven og utlendingsloven (samt andre spesiallover på forvaltningsfeltet), og politiets straffesaks-virksomhet.

Hva gjelder taushetsplikts innhold legger utvalget opp til at bestemmelsene vil bli lettere tilgjengelig, ved at utvalget tydeliggjør at taushetsplikten innebærer en plikt til å avstå fra enhver handling eller unnlatelse som leder til at opplysningen blir kjent for uvedkommende. Oslo politidistrikt mener dette er et grep som nettopp kan gjøre regelsettet enklere å forstå, og er positive til ordlyden og systematikken som det nå legges opp til i ny lovgivning.

Generelt bemerker Oslo politidistrikt at når det gjelder forvaltningslovens regler om taushetsplikt, mener vi det er viktig at det i nytt lovutkast legges til rette for at politiets forvaltningsvirksomhet kan drive forebyggende arbeid og kriminalitetsbekjempelse. Det er derfor nødvendig å ha en bred tilgang til opplysninger på tvers av de formålene opplysningene er samlet inn for, og å ha tilgang til disse opplysningene ut fra tjenstlig behov.

Hvilke opplysninger skal være taushetsbelagte - § 33

Utvalget påpeker under drøftelsen av hvilke opplysninger som skal være taushetsbelagte⁶, at enkelte opplysninger ligger utenfor kjernen av hva som regnes som personlige, men som likevel bør være undergitt taushetsplikt. I den forbindelse omtales opplysninger om straffbare forhold, herunder opplysninger om selve handlingen som er begått, etterforskningen og om utfallet av straffesak.

⁶ NOU 2019:5 punkt 19.10

Etter utvalgets syn bør opplysninger om handlinger som kan gi grunnlag for straff, ikke uten videre være undergitt taushetsplikt. Taushetsplikt bør bare være aktuelt der handlingen røper personlige forhold. Videre mener utvalget at dersom forvaltningen har anmeldt et forhold til politiet, bør heller ikke det være taushetsbelagt⁷.

Utvalget fremhever også at løsningen blir mindre opplagt der det er tale om opplysninger om en eventuell etterforskning. I slike tilfeller kan hensynet til etterforskningen av saken tale for at forvaltningen iallfall bør ha taushetsplikt om forhold som den siktede ikke kan kreve innsyn i, jf. straffeprosessloven § 242⁸. Tilsvarende spørsmål kan oppstå der opplysninger kan skade etterforskningen av andre verserende saker eller politiets straffesaksarbeid mer generelt.

Det vise videre til offentlighetslova § 24, og at vern om verserende straffesak kan være ivaretatt dersom regler om partsinnsyn flyttes til offentlighetslova. Oslo politidistrikt har merket seg at en løsning ikke er åpenbar dersom regler om partsinnsyn fortsatt er del av forvaltningsloven. På den bakgrunn vil OPD understreke behovet for en tilsvarende regel som politiregisterloven § 23 og offentlighetslova 24, plassert i ny forvaltningslov, forutsatt at regler om partsinnsyn ikke flyttes.

Oslo politidistrikt mener at drøftelsene er noe forenklet, ved at kunnskap om en anmeldelse og etterforskning kan påvirke politiets videre arbeidet med straffesaken. Det kan tenkes tilfeller hvor den anmeldte, ved kunnskap om forvaltningens anmeldelse og/eller innhold i etterforskningen, kan påvirke bevis og/eller innrette seg på en måte som kan påvirker politiets etterforskning. Dette synspunktet er ikke drøftet inngående av utvalget. Etter vårt syn bør det legges opp til en mellomløsning, som gir anledning til å unnta opplysninger om anmeldelse frem til politiet har samtykket til utlevering av opplysningene.

⁷ NOU 2019:5 s. 285

⁸ Oslo politidistrikt antar at henvisningen i utkastet til str.pr.l. § 248 skal være til str.pr.l. § 242, som gjelder innsyn i straffesak på etterforskningsstadiet.

Utlevering til andre offentlige forvaltningsorganer - § 36 annet ledd bokstav c

Utvalget har vurdert om dagens kasuistiske utforming bør videreføres, men har blitt stående ved at loven blir enklere og mer tilgjengelig for brukerne om den åpner for deling av opplysninger i den utstrekning det foreligger "saklig grunn"⁹. Dette vilkåret vil blant annet være oppfylt der delingen knytter seg til arbeidet med å forberede, fatte, gjennomføre eller håndheve vedtak eller andre avgjørelser, og der delingen har sammenheng med arkivering eller opplæring.

Oslo politidistrikt er enige i at "saklig grunn" er enklere som inngangsvilkår for deling av opplysninger. Et slikt krav – som svarer til vilkåret for deling i avgiverorganets interesse – vil innebære at det er adgang til å dele opplysninger som har saklig sammenheng med den avgjørelse som skal treffes, eller det tiltak som skal gjennomføres. Det vil bety en viss utvidelse av delingsadgangen sammenliknet med i dag og dette er OPD positive til.

Oslo politidistrikt mener at reguleringen som foreslås vil gi et godt utgangspunkt for tverretattlig samarbeid. Slik ordlyden er utformet er den tilgjengelig og enklere å forstå. Når bestemmelsen på denne måten tilrettelegger for samarbeid vil det også bidra til at lovens formål oppnås jf. utkast til ny formålsbestemmelse § 1.

Politidirektoratet etterspør konkrete eksempler på behovet for en utvidet utleveringstilgang, og OPD vil i det følgende beskrive utfordringer med informasjonsdeling etter gjeldende regelverk.

Fvl. § 13 b første ledd nr. 5, åpner for at utlendingsforvaltningen kan gi opplysninger til andre forvaltningsorganer i den grad det er "nødvendig" for og "fremme" utlendingsforvaltningens oppgaver etter "lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag". Utleveringen etter bestemmelsen må fremme utlendingsforvaltningens oppgaver generelt sett. Bestemmelsen gir ingen generell hjemmel for informasjonsutveksling mellom forvaltningsorganer. Slik utveksling må hjemles i særlover.

⁹ NOU 2019: side. 297.

Hva som eksempelvis fremmer utlendingsforvaltningens oppgaver kan utledes av formålsbestemmelsen i utl. § 1 sammen med kompetansebestemmelsene i utlendingsloven, utlendingsforskriften, statsborgerloven og statsborgerforskriften. Utlevering kan altså skje så langt det bidrar til å realisere innvandringsreguleringen i tråd med de bestemmelser som lovgiver og departementet har vedtatt. Et eksempel kan være utlevering av opplysninger til skattemyndighetene om svart arbeid blant personer uten arbeids- eller oppholdstillatelse, ettersom dette kan motvirke motivasjonen og mulighetene for ulovlig opphold.¹⁰ Uavhengig av om en person har lovlig opphold eller ikke, kan allmenne hensyn tilsi at det er adgang til å gi skattemyndighetene opplysning om lovbrudd med hjemmel i fvl. § 13 b nr.6.

Oslo politidistrikt mener at gjeldende lovstruktur er komplisert, og at formålsbestemmelser i mange sammenhenger strekkes langt. Dagens regulering skaper usikkerhet ved utlevering, som igjen kan medføre at betydningsfull informasjon går tapt. Problemet oppstår også på smalere deler av politiets forvaltningsvirksomhet når informasjonen som ønskes videreformidlet ikke vil fremme avgiverorganets oppgaver.

Videre vil det fortsatt være problematisk at særlovgivningen har strengere regler for utlevering enn det som ny forvaltningslov nå legger opp til. I den forbindelse kan NAV-loven § 7, hvor taushetsplikten er særlig strengt regulert, nevnes som eksempel.

Videre har POD i sin bestilling pekt på faren for å kontaminere kilder ved deling av opplysninger. Det påpekes at utlevering i andres interesse antakelig vil genereres ved en anmodning fra det organet som mener at det trenger opplysningene (mottakerorganet). Problemstillingen her er at organet som henvender seg vil kunne påvirke hvordan det avgivende organet forstår de opplysningene det har. Det vil igjen kunne påvirke mottakerorganets egen forståelse av de opplysningene de selv har, slik at man ved f.eks. utlevering til en tredjepart ikke har i behold noen opplysninger som er upåvirket.

¹⁰ Nærmere omtalt i RS 2010-149

Oslo politidistrikt mener at utlevering av faktiske opplysninger i alle tilfeller forutsetter at mottakerorganet foretar en selvstendig vurdering av opplysningen, og da hvilken betydning og vekt informasjonen vil ha i mottakerorganets saksbehandling. Det må legges til grunn at et forvaltningsorgan vurderer sakens faktiske opplysninger nøytral og objektivt, og foretar en selvstendig analyse sakens eventuelt nye opplysninger.

Utlevering av dokumenter til andre lands myndigheter

I utlendingsforvaltningen er det behov for samarbeid med andre lands myndigheter. Etter RS 2010-149 har UDI vurdert at utlendingsforvaltningen, dersom det er nødvendig for å kunne behandle en sak, har adgang til å utlevere opplysninger til utenlandske myndigheter, jf. fvl. § 13 b første ledd nr. 2.¹¹

Utlendingsdirektoratet skriver følgende i sitt rundskriv: *"Politiet kan ved effektivering av vedtaket ha behov for å utlevere opplysninger til hjemlandets myndigheter for å få gjennomført uttransport av vedkommende dersom han/hun ikke forlater landet frivillig. Dette er det anledning til, fordi det er adgang til å bruke taushetsbelagte opplysninger til det formål de er gitt for, herunder også gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll, jf. fvl. § 13 b første ledd nr. 2. (...)"*

I utkast til ny forvaltningslov er det ikke åpenbart for OPD hvilket hjemmelsgrunnlag som nå vil omfatte denne informasjonsutvekslingen. Oslo politidistrikt mener det er behov for et klart hjemmelsgrunnlag for slik informasjonsflyt, og særlig på bakgrunn av skjerpede regler for personvern etter implementeringen av GDPR i norsk rett. Spesielt i saker om tilbakekall erfarer politiet at utenlandske borgere oppgir ulike opplysninger. Disse opplysninger står sentralt i politiets saksbehandling og må oppklares via kontakt med utenlandske myndigheter.

Lovteknisk merknad

Lovteknisk mener OPD at utkast til ny § 36 tredje ledd inneholder en kompliserende faktor i form av dobbel nektelse. Vi foreslår at ordlyden bør være som følger: *Opplysninger om personlige forhold kan bare deles dersom det er nødvendig og utgjør et forholdsmessig inngrep overfor den opplysningen gjelder.*

¹¹ Jf. RS 2010-149 punkt 6

Kapittel 6 – Innholdsmessige rammer for enkeltvedtak

§§ 40 – 41

Utvalget har i mandatet blitt bedt om å vurdere om den ulovfestete forvaltningspraksis knyttet til vilkårs lære, myndighetsmakt og beviskrav bør lovfestet, jf. NOU 2019;15 kap. 34, og har konkludert med at dette bør gjøres. Oslo politidistrikt synes det er fornuftig at man lovfester disse viktige prinsippene, da dette vil styrke rettsikkerheten for den enkelte. Videre mener vi at utformingen av lovforslagene er pedagogiske og klare, og medvirker til at også andre enn jurister vil enklere forstå hvilke krav som settes til forvaltningen.

Kapittel 7 – Saksforberedelse og avgjørelse i saker om vedtak

§ 42 om varsel om sak

Forhåndsvarsling er praktisk i utlendingssaker og andre forvaltningssaker hos politiet. Oslo politidistrikt tiltrer utvalgets forslag i pkt. 22.2.4 om at kun partene skal forhåndsvarsles, men bemerker at grensedragningen synes noe uklar ellers med tanke på hvem som skal forhåndsvarsles.

Utvalgets foreslår å lovfeste varslingsplikt dersom det går lang tid fra varslingsplikt til avgjørelse – eller saken har endret karakter (rettsgrunnlag eller faktum). Oslo politidistrikt mener at dette bør gjøres der saken har endret karakter rettslig eller faktisk, men at tidsaspektet må vurderes nærmere i hver enkelt sak. Det fremstår som vanskelig å oppstille en konkret tidsbegrensning for når et nytt forhåndsvarsel er nødvendig, da det forventes ulik tidsbruk i ulike saker. Det vil også være individuelt fra sak til sak hvorvidt det innkommer nye saksopplysninger eller andre forhold som kan påvirke vurdering eller utfall i saken.

Videre bemerkes at fjerde ledd om unntak fra forhåndsvarsel kan være praktisk i både forvaltnings – og utlendingssaker. I hundesaker henter man ofte hunden samtidig som forhåndsvarselet om avliving forkynnes – for å unngå at eier glemmer hunden før vedtak er klart.

§ 44. Utredningsplikt og medvirkning fra parten.

Utredningsplikts innhold - generelt

Oslo politidistrikt er positive til at § 44 om forvaltningsorganets utredningsplikt gir uttrykk for at utredningsplikten omfatter både allmenne og private interesser. Dette vil tydeliggjøre at utredningsplikten ikke kun omfatter partens eller det offentlige interesser, men at forvaltningsorganet skal se hen til at alle berørtes interesser blir tilstrekkelig klarlagt. Dette har betydning for å treffe riktige avgjørelser og for tilliten til forvaltningen. Det sentrale vil fortsatt være at forvaltningen skal undersøke faktorer som taler for og i mot avgjørelsen som vurderes i lys av lovens formål, og med sikte på å løse de oppgaver som organet er satt til.

Videre støtter OPD forslaget om at forvaltningsorganet, i det omfang saken tilsier, skal ha en plikt til å vurdere alternative løsninger. Dette er hensiktsmessig for å sikre at allmenne interesser blir ivaretatt og for å begrense offentlig ressursbruk. Videre synes dette å være formålstjenlig av hensyn til parten når saken for eksempel kan føre til et avslag eller et pålegg.

Utredningsplikts omfang, jf. § 44 nr. 1

Oslo politidistrikt er positive til utvalgets forslag om å justere ordlyden i lys av gjeldende rett, for å klargjøre at utredningsplikten ikke skal gå så langt som praktisk mulig. Hvor grundig utredningen må være bør fortsatt avgjøres ut fra sakens karakter, både hva gjelder viktighet, behovet for rask avgjørelse og om vedtaket senere kan endres eller er irreversibel. Dette må igjen vurderes opp mot en forsvarlig ressursbruk i forvaltningsorganet ¹².

Etter Oslo politidistrikt syn antas det at forslaget ikke vil medføre en utvidelse av utredningsplikten for politiet. Dette synspunkt støttes i NOU 2019:5 "Ny forvaltningslov" hvor det fremgår at man ikke har ment å utvide eller innsnevre forvaltningens utredningsplikt som allerede gjelder i dag ¹³. Bestemmelsen har forøvrig et tydelig og godt språk, som vil gi forutberegnelighet for brukerne som bestemmelsen retter seg mot.

¹² Jf. NOU 2019:5 s. 602

¹³ Jf. NOU 2019:5 s.602

Bør parten ha en særlig medvirkningsplikt, jf. § 44 nr. 2

Utvalget foreslår å lovfeste at parten bør medvirke til utredning av saken, men at en lovfestet plikt bare skal gjelde i saker som parten selv har tatt initiativ til. Utvalget foreslår at regelen skal omfatte både opplysninger som støtter eget krav og opplysninger som kan tale mot at parten skal få medhold¹⁴. Oslo politidistrikt er positive til forslaget all den tid vi allerede i dag har en medvirkningsplikt etter utlendingsloven (utl.) § 83 som bidrar til sakens opplysning.

Etter utl. § 83 første ledd fremgår det at politiet kan pålegge utlendingen å møte for å gi opplysninger i forbindelse med sak etter utlendingsloven. Politiet erfarer i saker som parten selv tar opp, typisk ved søknad om oppholdstillatelse, at utlendingen gjerne har gjort seg opp en mening om han eller hun har rett til tillatelse på det grunnlag det søkes om. Vedkommende sitter ofte med opplysninger som er relevante for saken, og erfaring tilsier at utlendingens medvirkning er ressursbesparende.

Utvalget fremhever at en medvirkningsplikt imidlertid kan være problematisk for en part som ikke forstår hvilke opplysninger vedkommende bør gi. Oslo politidistrikt er ofte i kontakt med sårbare mennesker, som for eksempel ikke forstår språket eller som ikke er kjent med det norske systemet, og tilstreber derfor å gi god veiledning for å opplyse vedkommende på best mulig måte slik at han eller hun får ivertatt sine interesser.

Videre er OPD positive til at forvaltningsorganet bør kunne oppfylle utredningsplikten gjennom partens medvirkning, da denne løsningen også er i tråd med gjeldende rett. Ved for eksempel søknad om permanent oppholdstillatelse kan søknaden bli avslått, dersom nødvendige opplysninger eller dokumentasjon mangler. Dette kan eksempelvis forekomme om utlendingen ikke møter til avtalt forvaltningsintervju for å opplyse sin sak.

Utvalget viser til i utredningen at søker bør opplyse om forhold til som kan være til ugunst for saken. Ordlyden i § 44 kan imidlertid vanskelig forstås slik. Dette er videre ikke nevnt i merknadene til bestemmelsen. Dersom lovgiver mener at

¹⁴ Jf NOU 2019:5 s. 330

en søker bør medvirke også med opplysninger til ugunst mener OPD at dette må gå frem av lovens ordlyd.

§ 45. Partenes rett til innsyn i saken.

Det foreslås i NOU 2019:5 å flytte innsynsreglene fra forvaltningsloven til offentleglova, i forlengelse av dette foreslås det at loven endrer navn til *innsynslova*. POD ser i utgangspunktet betenkeligheter med å fjerne innsynsreglene fra forvaltningsloven, og mener løsningen kan medføre at det blir vanskeligere for parten å få oversikt over hvilke innsynsregler som gjelder for parten i forvaltningssaken.

Oslo politidistrikt deler POD sitt syn på den foreslåtte løsningen. Etter vår oppfatning vil det være enklere for brukerne dersom sentrale partsrettigheter i forvaltningsprosessen er samlet i en lov. Vi mener at dette gir best oversikt, tilgjengelighet og forutsigbarhet, og at det vil være uheldig å spre bestemmelser om saksgangen. Oslo politidistrikt vil også bemerke at det er utfordrende å vurdere løsningen som foreslås når nye bestemmelser i innsynslova ikke er konkretisert i NOU 2019:5.

§ 46. Særlige regler om mindreåriges rettigheter

Utkast til ny forvaltningslov § 46 samler og viderefører reglene om mindreåriges rettigheter i saksbehandlingen, og dette er OPD positive til. Det er imidlertid viktig med gode rutiner for hvordan et varsel videreformidles til mindreårige, og at dette tilpasses den enkelte og avpasses den konkrete situasjonen. OPD foreslår at varsel til mindreårige, herunder prosesser og rutiner nedtegnes enten i forskrift eller rundskriv. Dette for å sikre de barnefaglige vurderingene samt ensartet praksis hos forvaltningen.

§ 48. Krav til begrunnelse

Utvalget foreslår å lovfeste et relativt begrunnelseskrav som er etablert gjennom praksis i dag. Oslo politidistrikt støtter dette. En god begrunnelse er helt sentralt i forvaltningen, da dette har betydning for etterlevelse og eventuell påfølgende klage og klagebehandling. Av hensyn til effektiv saksbehandling av større mengder enkle søknader kan det imidlertid være gode grunner for å gjøre unntak for et relativt begrunnelseskrav.

Oslo politidistrikt vil i denne sammenheng bemerke at vi i dag som oftest ikke begrunner vedtak som har form av innvilgelse av søknad, uten særlige vilkår eller begrensninger. Som eksempel kan nevnes våpentillatelse og førerkort. I utlendingssakene gir man imidlertid alltid en begrunnelse, også ved innvilgelse av søknad. Dette fordi det er viktig at parten forstår hvilken bestemmelse i utlendingsloven han/hun er innvilget oppholdstillatelse etter. Slik vil han/hun bli kjent med de rettigheter og plikter som følger av vedtaket, blant annet om han/hun har rett til å arbeide, hvilke sosiale stønader han/hun eventuelt har krav på osv. Dette er i samsvar med utkastets annet ledd bokstav b.

Da utvalget foreslår å lovfeste et relativt begrunnelseskrav antar vi at slike innvilgelser som nevnt ovenfor (våpen og førerkort) vil ligge i aller nederste sjikt av hva angår krav til begrunnelse. Formodentlig vil det være tilstrekkelig med en standardisert formulering som også vil kunne genereres automatisk ved helt eller delvis automatisert saksbehandling. Er slike systemer først tatt i bruk og løsninger for automatisk utsendelse av vedtak implementert, vil ikke et eventuelt krav til begrunnelse medføre noen nevneverdig økning i ressursbruk.

Økonomiske og administrative konsekvenser- § 48

Dersom begrunnelseskravet skal tolkes slik at en standardisert formulering ikke er tilstrekkelig, selv ved uforbeholdne innvilgelser, kan dette medføre betydelig merarbeid for politidistriktene på saksområder hvor det gjøres mange innvilgelser. For eksempel innvilges det årlig på landsbasis rundt 70 000 våpensøknader mens det gis rundt 1000 avslag. I dag er det kun avslagene som gis en skriftlig begrunnelse. Hvorvidt innvilgelse vil være skriftlig og dermed utløse kravet om samtidig begrunnelse vil avhenge av hvilken løsning for behandling av våpensøknader som velges i fremtiden. Dersom innvilgelse i større eller mindre grad vil skje automatisk vil man videre være avhengig av at systemet kan generere en slik begrunnelse automatisk.

§ 49. Underretning.

Oslo politidistrikt mener at forslaget i lovutkastet i hovedsak fremstår som bra, men at utvalgets forslag til ny bestemmelse ikke fremstår som helt i tråd med dagens praksis knyttet til underretning av vedtak i utlendingsforvaltningen. Vi viser til utkastets § 49 første ledd annet punktum og forarbeidene s. 606, der det fremgår at: "*At forvaltningsorganet "selv" skal underrette, betyr at organet ikke*

kan delegeres til andre å underrette. Det betyr for eksempel at en klageinstans ikke kan pålegge underinstansen å underrette klageren og eventuelt andre parter om klageinstansens vedtak."

Dette aktualiseres særlig i forvaltningssaker med grenseflate mot straffespolet, og da særlig saker om utvisning. Oslo politidistrikt mener derfor at det i forslaget bør inntas et unntak fra hovedregelen, for å ivareta og sikre politiets håndtering av denne sakstypen, hvor unndragelsesfare i forbindelse med underretting av vedtak er helt sentralt. Etter dagens ordning er det UDI eller UNE som fatter vedtak om utvisning, og lokalt politidistrikt har ansvar for å effektivere vedtaket og fastsette utreisefristen. Det er svært viktig at fastsettelsen av utreisefristen og underrettingen skjer slik at den videre prosessen sikres, av hensyn til unndragelsesfaren.

Vedtaksorganet i en utvisningssak innehar ikke de nødvendige opplysninger for å sikre effektivitet og uttransportering. Det er derfor politiet, som innehar disse opplysningene, er tillagt oppgaven å sette en utreisefrist. Slike opplysninger kan være knyttet til straffesaker, soningsforhold m.m. Andre årsaker til at politiet, og ikke vedtaksorganet i en del saker etter utlendingsloven ikke setter utreisefrist, er problemstillinger knyttet til f.eks. vold i nære relasjoner, tvangsekteskap eller æresrelatert vold. Vi kan ikke se at det er tatt høyde for denne koordineringen på tvers av forvaltningsorganer i utlendingsforvaltningen i det nye lovforslaget.

Som skissert er innholdet i f.eks. utvisningsvedtakene tett knyttet opp mot effektivitet med påfølgende uttransport, og politiet frykter at sakene vil glippe, dersom underretning ikke skjer på hensiktsmessig måte. Et annet moment her er at muligheten for bruken av tvangsmidler etter utlendingsloven må sikres, der det er nødvendig for å sikre effektiviteten av vedtaket.

Videre vil Oslo politidistrikt kort kommentere forslaget i utkastets § 49 fjerde ledd, om unntak fra hovedregelen om at vedtak skal underrettes. Vi stiller oss positive til forslaget om at underretning kan unnlates dersom det er "åpenbart unødvendig" og vedtaket "ikke medfører skade eller ulempe for parten".

Dette fremstår som svært praktisk i saker der forvaltningsseksjonen hos politiet behandler søknader om førerrett etter vegtrafikklovgivningen. Politiet utfører i disse sakene en vandelskontroll av søkeren i form av registersøk. Ved innvilgelse

av søknad om førerrett kan søkeren selv undersøke resultatet digitalt. Det bemerkes imidlertid at vedtak som gjelder avslag på søknad om førerrett skrives manuelt av saksbehandler i politiet, og underrettes som normalt i tråd med lovens bestemmelser.

Politiet håndterer en svært stor mengde av disse sakene, og unnlatt underretning der søknad om førerrett innvilges fremstår som praktisk, ressursbesparende og generelt forenkende. Det påpekes videre at hjemmelen for unnlatt underretning må sees i sammenheng med muligheten for å unnta begrunnelse jf. utkastets § 48 fjerde ledd, da vi antar at det kan være sammenfallende vurderingsmomenter i saker der både unnlatt underretning og unntak fra begrunnelsesplikten er aktuelt.

§ 52 Vilkår for å ta ut søksmål for domstolen

Ny bestemmelse § 52 er kodifisering av gjeldene rett. Bestemmelsen er foreslått inntatt i lovens kapittel 7. Oslo politidistrikt mener imidlertid at bestemmelsen av hensyn til en fornuftig og kronologisk forvaltningsprosess bør inntas i lovens kap. 8, som omhandler klage. Videre foreslås det at kap. 8 får overskriften "Klage og søksmål".

Kapittel 8 – Klage

§ 53. Klagerett.

Oslo politidistrikt er positive til at hovedregelen om at enkeltvedtak kan påklages videreføres. Vi har ingen innsigelser eller merknader til utvalgets forslag om at loven skal gi klart uttrykk for at partene har en ubetinget klagerett, jf. pkt. 24.8.2, men vil kommentere enkelte andre forhold nærmere.

Vi har merket oss at begrepet part eller annen med "rettslig klageinteresse" i nåværende fvl. §28 er foreslått¹⁵ erstattet med "andre som i vesentlig grad berøres av vedtaket". Begrep er utformet ut fra tvistelovens bestemmelser. Vi stiller spørsmål ved avgrensningen av personkretsen som omfattes av det nye begrepet "andre som i vesentlig grad berøres av vedtaket" her. Dersom bestemmelsen innføres bør det etter vårt syn presiseres nærmere hva som ligger i "vesentlig grad berøres". Oslo politidistrikt mener dette kan medføre en

¹⁵ NOU 2019:5 punkt 24.8 flg.

utvidelse av kretsen av klageberettigede, sammenlignet med gjeldende rett, og dette kan få store konsekvenser for politiets forvaltningsvirksomhet.

Saker i utlendingsforvaltningen står i en særstilling med tanke på antall personer som "berøres" av et vedtak, særlig med tanke på oppholdstillatelser som familieinnvandring eller familiegjenforening, arbeids – eller studietillatelse, visum osv. Et vedtak om avslag på familieinnvandring vil berøre både søker, referansepersonen i Norge, og eventuelle barn. Vi stiller derfor spørsmål ved om det er vurdert om også referansepersonen og eventuelle barn skal ha klagerett – fordi de "i vesentlig grad berøres av vedtaket." Vi viser for øvrig til drøftelsen av "partsbegrepet" tidligere i høringssvaret, og våre synspunkter der.

Det fremgår i forarbeidene at det nye lovutkastet er utarbeidet etter tvistelovens mønster. Tvisteloven § 1-3 (2) har som vilkår at den som går til søksmål, må påvise et "reelt behov" for å få kravet avgjort i forhold til saksøkte, og at dette avgjøres utfra en samlet vurdering. Oslo politidistrikt mener at det, jf. pkt. 24.8.3, bør vurderes inntatt en lignende "sikkerhetsventil" opp mot det nye vurderingstemaet "andre som i vesentlig grad berøres av vedtaket". Utvalget har foreslått at klagerett bør tillegges andre enn parter som "blir berørt på tilstrekkelig måte", herunder både privatpersoner eller sammenslutninger, samt personer og sammenslutninger som har søksmålsadgang etter tvisteloven.¹⁶

Oslo politidistrikt mener imidlertid at utvalget legger opp til en utvidelse av kretsen som har klagerett. Det vises særlig til formuleringen i siste setning i pkt. 24.8.3; *"Utvalget foreslår derfor å angi hvem som har klagerett, med kriterier som svarer til dem som er i bruk i tvisteloven, og forutsetter da at disse kriteriene blir praktisert slik at klageadgangen etter forvaltningsloven blir minst like vid som søksmålsadgangen etter tvisteloven."* Dette vil etter politiets syn innebære en økning i antall klager. I tillegg vil dette medføre merarbeid i form av at forvaltningen i større grad må foreta vurdering knyttet til klageadgang.

Ellers stiller OPD spørsmål ved om utvalget har tatt stilling til hvorvidt organisasjoner skal ha klageadgang og søksmålsadgang, særlig med tanke på støttegrupper som opprettes ad-hoc. I utlendingsaker vil f.eks. organisasjonen NOAS være en aktør som i mange saker kan ønske å påklage et vedtak eller

¹⁶ NOU 2019:5 side 380-381.

begjære rettslig prøving. (Vi tenker der på de sakene hvor NOAS *ikke* er fullmektig for en søker, men opptrer som interesseorganisasjon.)

Vedrørende forslaget i punkt 24.9 om å videreføre klagefrist på tre uker mener vi i likhet med utvalget at fristen er godt innarbeidet, og som oftest tilstrekkelig i politiets saker. Det fremstår videre som en god løsning å videreføre at klagen som i dag fremsettes for underinstansen, jf. pkt. 24.11.2. Vi har ikke ytterligere kommentarer til at klageinstansen fortsatt skal ha full kompetanse, og kan prøve både forvaltningsskjønn og rettsanvendelse, jf. pkt. 24.12 flg. Det fremstår som en god løsning å videreføre den fulle prøvingsretten hos klageinstansen, slik at forvaltningsskjønnet prøves der, jf. begrensningene i domstolenes prøvelsesrett av forvaltningsskjønnet.

§ X – Sakskostnader etter klage

Oslo politidistrikt er enig med mindretallet om at det bør gis muligheter for å få dekket saksomkostninger dersom et forvaltningsorgan endre et vedtak til gunst for en søker. Vi er videre enig i at det må settes vilkår for hvilke tilfeller saksomkostninger tilkjennes. Selv om forvaltningen har en veilednings- og utredningsplikt kan man ikke utelukke at forvaltningen kan fatte vedtak på feil faktum eller bristende forutsetninger. En finner likevel at man ikke skal tilkjenne saksomkostninger ved ethvert tilfelle av omgjøring. For eksempel der hvor vilkårene ikke er oppfylt på vedtakstidspunktet, men senere fyller vilkårene, for eksempel krav til underhold ved familiegjenforeningen, synes det ikke rimelig at forvaltningen skal bære kostandene ved omgjøring.

Til tross for forvaltningens veilednings- og utredningsplikt vil forvaltningen i mange tilfeller stå ovenfor søkere som av ulike årsaker ikke er like ressurssterke. Videre vil det være vedtak fra forvaltningen som vil kunne få store økonomiske konsekvenser for de som berøres. Det er ved slike tilfeller ikke urimelig at parten kan få mulighet til å søke bistand fra advokat, og det fremstår også som rimelig at man får dekket kostnader man har pådratt seg når forvaltningen omgjør vedtak til gunst for den som har klaget.

Når det gjelder salærsatser, synes OPD at det er fornuftig at man har faste satser på samme måte som ved fri rettshjelp og i straffesaker. Videre synes det fornuftig at man foretar en vurdering av tidsbruken i forhold til hva som har vært rimelig og nødvendig, slik det allerede praktiseres på flere rettsområder. Dette

vil også stille krav til advokater som bistår. Som det fremheves i utvalgets utredning på side 470 vil forvaltningen også ha veiledningsplikt ovenfor advokater, slik at de raskere kan få oversikt selv om de ikke jobber med rettsområdet til vanlig.

§ 59 – underinstansen behandling av klagesak

Bestemmelsen svarer til fvl. § 33, men er noe omredigert. Den gir regler om saksforberedelsen og underinstansens rolle i klagesaker. Oslo politidistrikt vil kommentere mindretallets forslag til nytt tredje ledd i bestemmelsen. Etter forslaget fra et mindretall skal underinstansen samtidig med oversendingen orientere klageren om retten til sakskostnader etter § x. På dette stadiet av prosessen vil det være mulighet for at vedtaket blir omgjort av klageinstansen, og på den bakgrunn mener OPD at informasjon om dekning av sakskostnader forskutteres noe. Denne informasjonen er viktig og bør formidles til rett tid av klageorganet.

Kapittel 9 – Retting og omgjøring

§ 61. Retting.

Bestemmelsen er ny og er utformet med utgangspunkt i tvisteloven § 19-8 og bestemmelser fra nyere særlovgivning. Det foreslås at parten kan kreve retting uavhengig av hvor ubetydelig feilen er.

Oslo politidistrikt mener at vedtakets innhold skal være korrekt. Det kan imidlertid være tidkrevende for forvaltningen dersom organet plikter å rette enhver feil som parter anmoder om. Som POD også nevner, vil dette for eksempel være tilfellet hvor ord i vedtaket er feilstavet, men der et feilstavet ord ikke skaper tvil om meningsinnholdet, eller andre åpenbare feil som heller ikke skaper tvil om meningsinnholdet. Oslo politidistrikt foreslår på den bakgrunn at den nye bestemmelsen i § 61 kun skal gjelde feil av betydning for de rettigheter og plikter som følger av vedtaket.

Oslo politidistrikt foreslår følgende formulering i § 61 første ledd annet punktum:
Hvis en part ber om det, skal forvaltningsorganet rette feil av betydning for rettigheter og plikter som følger av vedtaket.

§ 62. Omgjøring av eget vedtak.

Som POD har påpekt er utkastet til ny bestemmelse noe uklart. Lovutkastets første ledd bokstav a regulerer når forvaltningsorganet "kan" omgjøre, mens annet ledd angir når forvaltningen "skal". Både første og annet ledd regulerer ugyldige vedtak. Man kan ikke se av lovgrunnene eller merknadene de klare forskjellene. Sett hen til formålet hvor man ønsker en forvaltningslov med klart språk bør man omformuleres bestemmelsen, slik at forskjellene kommer frem eller ha et eget ledd som omhandler ugyldige vedtak og hvor det klart fremkommer når omgjøring skal skje. Oslo politidistrikt er videre av den oppfatning av at det i loven bør fremgå om forvaltningen kan fatte nytt avslag, eller om omgjøring tilsier en form for innvilgelse.

Kapittel 12. Iverksetting og tvangsmulkt

§75. Iverksetting av enkeltvedtak.

Oslo politidistrikt er positive til bestemmelsen som fastslår at et enkeltvedtak kan iverksettes straks det er truffet, med mindre vedtaket selv fastsetter noe annet eller det treffes avgjørelse om utsatt iverksetting. I lys av at de fleste enkeltvedtak ikke påklages ville utsatt iverksetting til utløpet av klagefristen medført et unødig innhugg i forvaltningens effektivitet ¹⁷.

Videre er bestemmelsen i tråd med blant annet utgangspunktet i utlendingsretten, hvor det fremgår av utl. § 90 første ledd at et vedtak om bortvisning eller utvisning av en utlending som ikke har oppholdstillatelse eller oppholdsrett kan iverksettes straks. Oslo politidistrikt antar derfor at forslaget ikke vil påvirke politiets saksbehandling nevneverdig.

Ut over det er Oslo politidistrikt positive til at ny § 75 tredje ledd presiserer at forvaltningen skal opptre hensynsfullt når den griper inn overfor enkeltpersoner eller private virksomheter. Dersom en avgjørelse kan iverksettes på flere måter bør forvaltningsorganet velge den fremgangsmåten som er minst til ulempe for

¹⁷ Jf. NOU 2019:5 Ny forvaltningslov side 455

borgeren, samtidig som den må kunne ta hensyn til at iverksettingen bør være effektiv ¹⁸. Dette er i tråd med god forvaltningsskikk.

§ 76. Utsatt iverksettelse.

Bestemmelsen om utsatt iverksetting er en praktisk bestemmelse både i utlendingssaker og andre forvaltningssaker. Den er særlig aktuell for "hurtigsaker" som vedtak om bortvisning eller utvisning. Det nye forslaget til bestemmelse synes fornuftig, men OPD bemerker at effektivering i utlendingssporet er i en særstilling, og viser særlig til bestemmelsen i utlendingsloven § 90.

Oslo politidistrikt er enig med utvalget i at forvaltningsloven fortsatt skal ha som utgangspunkt at klage eller søksmål ikke uten videre gir krav på utsatt iverksetting av vedtaket, slik at man unngår situasjoner der en part / annen med klagerett kan trenere saker hvor klagen eller søksmålet ikke ser ut til å kunne føre frem. Videre mener vi det er bra at forvaltningen har adgang til å treffe beslutning om utsatt iverksetting, uavhengig av om avgjørelsen er angrepet eller ikke, da forvaltningsorganet vil kjenne saken og ha en viss formening om videre saksgang og eventuelt utfall av en klage.

Oslo politidistrikt har merket seg utvalgets forslag om å lovfeste en begrenset plikt til å beslutte utsatt iverksetting der gjennomføringen er irreversibel eller har store personlige konsekvenser for parten, begrunnet i hensynet til klage og søksmålsrettens realitet. Samtidig har utvalget foreslått at det bør gjelde unntak der sterke samfunnsmessige hensyn taler for at avgjørelsen iverksettes før klagesaken eller søksmålet er endelig avgjort, eller der klagen eller søksmålet er åpenbart grunnløst, jf. utk. § 76 annet ledd.

Et eksempel på irreversible vedtak i OPD er vedtak om avliving av hund etter hundeloven, jf. pkt. 28.4.3. Utsatt iverksettelse står derfor i en særstilling i slike saker. Saksgangen der forløper ved at politiet fatter vedtak, og en eventuell klage over vedtak fremsettes deretter for politiet, som forbereder og oversender til POD som klageinstans, som fatter endelig vedtak i saken.

¹⁸ Jf. NOU 2019:5 Ny forvaltningslov side 626

Politidirektoratets endelige vedtak kan eventuelt angripes ved sivilt søksmål. Oslo politidistrikt mener dette ved en eventuell lovfesting må presiseres og begrunnes nærmere – og at det må tillegges forvaltningen å vurdere om klagen eller søksmålet er åpenbart grunnløs. Det kan derfor stilles spørsmålsteget ved om det fremstår som lite hensiktsmessig og liten realitet i bestemmelsen dersom skjønnset uansett skal tilligge forvaltningen, og praktiseres slik det er i dag.



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 Oslo

ØST POLITIDISTRIKT

Deres referanse:
201902322

Vår referanse:
19/17862

Sted, Dato
Ski, 20.11.2019

INNSPILL TIL HØRING – NOU 2019:5 - NY FORVALTNINGSLOV

Øst politidistrikt viser til e-post fra Politidirektoratet (POD) den 05.07.2019 vedrørende Forvaltningslovutvalgets utredning av ny forvaltningslov. POD anmodet om at distriktene gjennomgår høringen, og varslet at det vil komme nærmere bestillinger knyttet til særskilte områder.

I e-post av 17.10.2019 oversendte POD en mer detaljert oversikt over særskilte områder og bestemmelser i lovutkastet som de ønsket innspill til.

Frist for merknader til POD har blitt utsatt til den 20.11.2019.

Øst politidistrikt støtter i det vesentligste endringene fra utvalget, herunder mener vi at en rekke av endringene bidrar til å styrke borgernes rettsstilling og øker tilliten til forvaltningen.

I det følgende knytter vi kommentarer til konkrete bestemmelser i lovutkastet.

Kommentarer til utvalgets forslag til ny § 8

Vi har merket oss forslaget til ny § 8 nr. 2 som bl.a. fastslår at språket skal være "så vidt mulig tilpasset mottakeren". Utvalget foreslår at det generelt ventes at organet formulerer seg enklere i henvendelser som er rettet mot privatpersoner eller mindreårige, sammenlignet med henvendelser til advokater eller representanter for selskaper og private organisasjoner.

Vi støtter at forvaltningspråket skal være presist og klart, men påpeker at det hos forvaltningsorganer som produserer en svært stor mengde vedtak årlig, vanskelig vil la seg gjøre å tilpasse hvert enkelt vedtak til mottakeren. Eksempelvis er det slik i politiet at mottakere av våre vedtak tilhører alle samfunnslag og har ulik kulturell, sosial og økonomisk bakgrunn. Det vil utgjøre mye merarbeid for oss dersom språket i vedtakene skal tilpasses i hver sak. Herunder vises det til at det i mange forvaltningsorganer benyttes maler etter sakstyper. Vi understreker at vi støtter en slik endring på prinsipielt grunnlag, men bemerker at den kan bli vanskelig å gjennomføre i praksis. Vi mener dessuten at veiledningsplikten i tilstrekkelig grad fanger opp de mottakerne av enkeltvedtak som ikke har forstått innholdet.

ØST POLITIDISTRIKT

Kommentarer til utvalgets forslag til ny § 9

Innledningsvis bemerker vi at bestemmelsen i ny § 9 første ledd kun viser til at tolkeloven gjelder for forvaltningsorganers plikt til å bruke tolk. Tolkeloven forslag til § 6 viser imidlertid til at offentlig organ skal bruke tolk når det følger av lov. Slik vi ser det, blir dette er sirkelhenvisning som ikke kan benyttes, da ingen av bestemmelsen gir selvstendig grunnlag for bruk av tolk. Videre mener vi at det bør presiseres hvem som skal bære utgiftene med bruk av tolk.

I forslaget § 9 annet ledd fremgår det at forvaltningsorganet skal sørge for at vedtaket med begrunnelse og sentrale dokumenter i saken, blir oversatt til engelsk eller et språk som parten forstår så langt det er nødvendig for å ivareta partens interesser på en rimelig måte. Bestemmelsen skal kun gjelde saker som er tatt opp av forvaltningsorganet selv.

Vi vil bemerke at forvaltningen i politiet har en rekke saker årlig som er tatt opp av oss selv. Dette kan være saker som er initiert av en bekymringsmelding eller av en "vask" av registre for å sikre at innehaver av en bevilning eller tillatelse fyller de vilkår særlovgivningen krever. Alle disse sakene inngår i politiets forebyggende arbeid og er av stor viktighet at vi fortsetter å prioritere. Vi har dermed en stor mengde saker årlig som kan falle under bestemmelsen om oversetting. Vi ser derfor allerede nå at denne bestemmelsen kan skape store økonomiske og administrative konsekvenser for politiet. Vi etterlyser også en nærmere presisering av hvor langt forvaltningsorganets plikt skal gå for å undersøke mottakerens språkkunnskaper. Vi forstår bestemmelsen slik at det ikke er en høy terskel for når et forvaltningsorgan må oversette dokumenter. Vi imøteser derfor en nærmere språklig avgrensning i bestemmelsen.

Oversetting av saksdokumenter benyttes i liten grad av politiet i utlendingssaker. I stedet sørger politiet for tolking når enkeltvedtak meddeles for parten. Behovet for tolking vurderes med utgangspunkt i Lovavdelingens generelle tolkningsuttalelse av 30.01.2003 (2002/6741) – Veilednings- og informasjonsplikt i kommunikasjon med personer som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper, og følger retningslinjene nedfelt i Utlendingsdirektoratets rundskriv 2011-039. Oversettelse av skriftlige dokumenter er ikke dekket av rundskrivet.

En plikt til å sørge for at vedtaket med begrunnelse og sentrale dokumenter i saken blir oversatt til engelsk eller et språk parten forstår, vil derfor kunne innebære ytterligere oversettelsesplikter sammenlignet med dagens situasjon. Dette vil hovedsakelig gjelde i saker om bortvisning, utvisning eller tilbakekall av oppholdstillatelse, som i hovedsak er de "forvaltningsorganet selv tar opp", jf. også utlendingsloven § 81. Vi bemerker at det i slike saker kan det være omfattende vedtak og saksdokumenter. Dessuten vil det i bort- og utvisningssaker kunne være korte tidsfrister, ettersom vedtaket ofte kan iverksettes raskt og parten således forlater Norge.

Omfanget av den foreslåtte oversettelsesplikten vil imidlertid bero på vurderingen om hvorvidt "det er nødvendig for at en privatperson som er part, kan ivareta sine interesser på rimelig måte". Det fremgår av utredningen at utvalget ikke anser det hensiktsmessig å fastsette konkrete krav til hvordan oversettingen skal skje, men at det sentrale må være at forvaltningsorganet sørger for å overbringe budskapet og meningsinnholdet i de sentrale dokumentene i saken, slik at de det gjelder kan ivareta sine interesser. Dersom dette kan ivaretas gjennom tolking alene, som i dag, vil forslaget til ny forvaltningslov antagelig ikke innebære noen ytterligere plikter, jf. Lovavdelingens tolkningsuttalelse. Situasjonen blir imidlertid annerledes dersom lovforslaget skal forstås slik at det vil gjelde et krav om oversetting av saksdokumenter ved siden av plikten til å bruke tolk i henhold til tolkeloven. I så fall kan den foreslåtte oversettelsesplikten medføre en økning i utlendingsforvaltningens oppgaver. Selv om det forutsettes at Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda besørger oversetting av egne vedtak, vil det for politiets del være tale om oversetting av svært mange bortvisningsvedtak der politiet har vedtakskompetanse. Videre vil de korte tidsfristene i mange bort- og utvisningssaker som nevnt utgjøre en praktisk utfordring dersom vedtak og sentrale

dokumenter må oversettes innen iverksettelse og/eller fristen for å begjære utsatt iverksettelse.

Kommentarer til utvalgets forslag til ny § 15

Vi har videre merket oss forslag til ny § 15 annet ledd der det fremgår at en person med aktuell interesse og hvis det er nødvendig for å få en sak opplyst, skal ha rett til muntlig samtale i et personlig møte. Vi savner en nærmere ordlydmessig avgrensning av denne bestemmelsen.

Vi stiller spørsmål ved om alle personer med aktuell interesse kan anmode om et slikt møte, og hvorfor dette ikke er avgrenset til en part i en sak. Videre stiller vi spørsmål ved kapasitetshensynene som er lagt til grunn bak bestemmelsen, herunder om politiet må foreta personlige møter i en rekke enkeltsaker, og dermed få lengre saksbehandlingstid. Vi understreker at ressurs hensyn gjør seg spesielt gjeldende for politiet i slike saker, fordi vi har en stor mengde forvaltningssaker årlig og svært mange brukere som ønsker møter med de ansatte. Primært mener vi at veiledningsplikten bør favne de sakene der det er et behov for mer informasjon. Sekundært mener vi at ordlyden må bli snevrere enn nåværende ordlyd, herunder at forvaltningsorganet må kunne beslutte om det er behov for et personlig møte.

Kommentarer til utvalgets forslag til ny § 33

Øst politidistrikt har noen kommentarer til den nye bestemmelsen om personlige forhold.

Vi har merket oss at utvalget i tillegg til den generelle avgrensningen som ligger i kravet om "personlige forhold", har kombinert dette med konkrete eksempler på visse opplysninger som ofte vil kunne være personlige. En slik oppregning vil ikke kunne være uttømmende. Vi er enige i at denne oppregningen er egnet til å gi veiledning for løsningen av tolkingsspørsmål som enten oppstår ofte i praksis, eller som av andre grunner fortjener en viss avklaring i loven.

Vi har særlig merket oss spørsmålet om fødselsnummer bør være undergitt taushetsplikt, og at utvalget har blitt stående ved at gjeldende rett bør videreføres, slik at taushetsplikten for personlige forhold ikke skal omfatte fødselsnummer. Vi har merket oss at hovedbegrunnelsen for dette er at forvaltningen og andre kan ha behov for å skille mellom personer med samme navn.

Øst politidistrikt mener imidlertid at denne begrunnelsen ikke veier tyngre enn hensynet til personvern og at fødselsnumre ikke bør komme uvedkommende i hende. Et fødselsnummer kan misbrukes, bl.a. ved bruk av digitale tjenester eller ved identitetstyverier. Dette hensynet veier etter vår mening tyngre enn hensynet til forenklet saksbehandling i forvaltningen. Det vil da heller ikke være mulig å unnta fødselsnummer ved for eksempel innsynsbegjæringer fra media eller andre, jf. at enhver kan be om innsyn etter offentleglova. Vi er kjent med at det finnes begrensninger i utlevering av fødselsnummer i offentleglova § 26 femte ledd, samt i folkeregisterloven § 10-1, men mener likevel at lovgiver bør signalisere viktigheten av at fødselsnummer ikke bør komme på avveie ved å underlegge det taushetsplikt i forvaltningsloven.

Vi har videre merket oss bestemmelsens tredje ledd andre punktum om at opplysninger om "straffbare forhold i verv eller ledende stilling i offentlig tjeneste" heller ikke skal regnes som et personlig forhold. Vi legger til grunn at dette er problematisert i forhold til politiregisterloven kapittel 6, og særlig med hensyn til politiregisterloven § 23 annet ledd. Videre har vi merket oss at utvalget presiserer at med «straffbare forhold», menes en rettskraftig dom eller et vedtatt forelegg, og at det straffbare forholdet må knytte seg til vedkommendes verv eller ledende stilling i offentlig tjeneste. Vi støtter denne presiseringen i utredningen, og mener det er hensiktsmessig at dette kommer klarere frem i ordlyden.

Vi har videre merket oss at opplysninger om tilbakekall av tillatelser, bevilling og autorisasjon heller ikke regnes som personlige, fordi det for allmennheten kan være av betydning å få avklart om en person fremdeles har den tillatelsen som er nødvendig for å utøve virksomheten, især der tilbakekallet skyldes at vedkommende ikke lenger er skikket. Grunnlaget for tilbakekallet bør derimot ikke omfattes av unntaket, siden dette i en del tilfeller vil kunne ha sammenheng med personlige forhold. Vi er enige i denne skillelinjen. Det er svært ofte at grunnlaget for tilbakekallet er personlige forhold, og dermed underlagt taushetsplikt, men det kan også være tilfeller der det faktisk at et tilbakekall foreligger, i seg selv er en personlig opplysning, fordi det utfra tilbakekallet kan utledes at det har skjedd et straffbart forhold.

Kommentarer til utvalgets forslag til ny § 34

Dagens forvaltningslov § 13 første ledd nr. 2 er vanskelig å anvende. Erfaring viser at kriteriene "drifts- og forretningshemmeligheter" og "konkurransmessig betydning" er vanskelig å vurdere i praksis, og at det krever både juridisk og økonomisk fagkyndighet, samt kunnskap om markedssituasjonen i forskjellige markeder. Dette alene burde lede til at utvalget laget en helt ny ordlyd i bestemmelsen som lettere kan anvendes av forvaltningsorganer.

Vi mener at forslag til ny § 34 fortsatt krever kunnskap utover det juridiske, og at bestemmelsen fortsatt vil være vanskelig å anvende særlig for de forvaltningsorganene som arbeider med mange ulike fagfelt og bransjer. Vi erkjenner imidlertid at bestemmelsen vanskelig kan utformes på en enklere måte.

Kommentarer til utvalgets forslag til ny § 36

Vi savner en nærmere presisering av hva som regnes å være "samme forvaltningsorgan", jf. bokstav b. I politiet har vi en rekke forvaltningsområder som både faglig og organisatorisk er ulike. Eksempelvis har vi grenseforvaltning, utlendingsforvaltning, sivil rettspleie og diverse forvaltning (saker om førerkort, våpen, brukthandel, pass, vaktvirksomhet mv.). Vi ønsker en presisering i forarbeidene om hvor skillet går etter bokstav b, herunder om det er tilstrekkelig at man organisatorisk tilhører samme organisasjon/forvaltningsorgan for å anvende bokstav b.

Vi har også merket oss forslaget til ny § 36 annet ledd bokstav c, om at taushetsplikt ikke er til hinder for at opplysninger deles med "*personer i andre forvaltningsorganer så langt det er nødvendig for å utføre de oppgaver som er lagt til avgiverorganet eller mottakerorganet*". Vi stiller oss svært positive til denne utvidelsen sammenlignet med nåværende forvaltningslov. Øst politidistrikt har stått overfor mange tilfeller der det har vært i mottakerorganets interesse å få opplysninger, men der vilkåret om at avgiverorganet må ha en interesse, ikke har vært oppfylt.

I tillegg vil vi bemerke at det det også bør være et unntak som ikke omhandler andre forvaltningsorganer, men også andre offentlige og private aktører. Til sammenligning viser vi til at slike bestemmelser finnes i politiregisterloven §§ 30-31, der vurderingstema er at opplysninger kan utleveres til offentlige eller private dersom det er nødvendig for å fremme mottakerens oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte. Politiet har saksopplysninger både i politiets registre, som reguleres av politiregisterloven, men også saksopplysninger i andre databehandlingsregistre, som reguleres av forvaltningsloven. Vi opplever at det er flere vanskeligheter forbundet med å utlevere opplysninger fra våre registre som er regulert av forvaltningsloven, enn det er fra politiets registre som er regulert av politiregisterloven. Det bør derfor, etter vår mening, være en større sammenheng mellom de to regelverk. Vi understreker at i et forebyggingsperspektiv er det svært hensiktsmessig å ha denne adgangen i forvaltningsloven.

Vi kan illustrere dette med et fiktivt eksempel: Politiet mottar en bekymringsmelding fra en patrulje der det fremgår sterke indikasjoner på at en person har et alkoholproblem. Bekymringsmeldingen er et saksdokument etter forvaltningsloven og lagres i vårt sivile databehandlerprogram. Vedkommende har en type arbeid som tilsier at det kan få alvorlige konsekvenser dersom arbeidsgiver ikke varsles av politiet om det vi vet. Arbeidsgiver er ikke statlig og ikke et forvaltningsorgan. I en slik sak kan politiet i dag kun utlevere opplysninger til arbeidsgiver fra eventuelle straffesaker eller øvrige opplysninger som fremgår av politiets registre, jf. politiregisterloven § 31, jf. politiregisterforskriften § 9-7, eller politiregisterloven § 30, jf. politiregisterforskriften § 9-6. Dokumentene og/eller opplysningene som er lagret i våre andre registre, og underlagt forvaltningsloven, kan imidlertid ikke utleveres da de er beskyttet av taushetsplikten. Vi imøteser derfor en utvidet unntaksadgang i forvaltningsloven som tilsvarer politiregisterloven §§ 30-31.

Vi har i forlengelsen av dette, merket oss unntaket i bokstav d, som hjemler unntak fra taushetsplikten til andre for å unngå fare for liv eller helse eller for å unngå vesentlig skade eller tap. Denne bestemmelsen er hensiktsmessig, men har en betraktelig høyere terskel for anvendelse enn politiregisterloven §§ 30- 31.

Kommentarer til utvalgets forslag til ny § 49

I utvalgets forslag til ny § 49 fremgår det at underretning skal skje straks, jf. første ledd, men kan unnlates dersom det er åpenbart unødvendig og vedtaket ikke medfører skade eller ulempe for parten, jf. fjerde ledd.

Vi ønsker en drøftelse av hvor langt underretningsplikten går. Politiet har som nevnt, en rekke enkeltvedtak årlig. I mange tilfeller opplever vi å sende enkeltvedtak gjentatte ganger til ulike adresser samt benytte stevnevitne for forkynning av vedtak. Til tross for gjentatte slike forsøk, klarer vi ikke alltid å underrette parten. Vi ønsker derfor en avklaring på når vi i slike tilfeller kan iverksette et vedtak.

Kommentarer til utvalgets forslag til ny § 53

Vi har merket oss at utvalget foreslår å endre dagens "rettslig klageinteresse" til "andre som i vesentlig grad berøres av vedtaket". Kriteriet er utformet etter mønster av tvisteloven. Vi er enige i at et vedtak bør kunne påklages av andre enn partene, og at dette bidrar til å ivareta andre private og allmenne interesser som ellers kunne ha blitt skadelidende, samt styrke klageordningen som kontrollmekanisme med forvaltningens myndighetsutøving.

Kommentarer til utvalgets forslag til ny § 56

Øst politidistrikt opplever stadig at særlig advokater sender fristavbrytende klager og dermed innvilger seg selv betraktelig lengre frist. Ofte kan det gå flere måneder før utfyllende klage fremsettes. I slike saker opplever vi å bruke mye tid på å følge opp at klage blir sendt, herunder å sende ut brev med nye frister. Det hadde derfor vært hensiktsmessig om det i bestemmelsen om klagefrist, fremgikk visse begrensninger for fristavbrytende klager.

Kommentarer til utvalgets forslag til ny § 58

Vi har videre merket oss at forslag til ny § 58 fastslår at en klage skal være undertegnet av klageren eller signert på en måte som er fastsatt i medhold av lov 15. juni 2018 nr. 44 om elektroniske tillitstjenester. En klage sendt på ordinær e-post vil ikke oppfylle dette kravet, og forvaltningsorganet bør da i kraft av veiledningsplikten søke å få bekreftet klagerens identitet.

Mange av politiets klager på forvaltningsvedtak, sendes per e-post fra klageren. Disse er naturlig nok, ikke signert av klageren. Hittil har vi godtatt og behandlet disse som klager. I

dagens teknologiske verden er det sjelden at klager sender klager per post med signatur. Vi mener at det ikke bør stilles krav til signatur/underskrift på klager. Klagebehandlingen og våre vedtak sendes uansett ikke til klageren på oppgitt e-post adresse, men til folkeregistrert adresse, slik at dersom klagen er fiktiv vil vårt svar uansett ikke formidles til en utenforstående. Dersom bestemmelsen blir stående i nåværende form, er det hensiktsmessig med en nærmere avklaring av hvordan forvaltningsorganet skal "søke å få bekreftet klagerens identitet".

Kommentarer til utvalgets forslag til ny § 62

I utvalgets forslag til ny § 62 omhandles omgjøring av eget vedtak. I forslaget er "uten klage" fjernet sammenlignet med dagens forvaltningslov § 35. I utredningens punkt 25.6 fremgår det at: "*Iblant er det behov for å omgjøre et forvaltningsvedtak uten at noen part har klaget over vedtaket.*" Utover dette, finner vi ingen nærmere beskrivelse av hva utvalget har tenkt med å fjerne denne ordlyden.

Vi finner det uklart hvorvidt omgjøringsadgangen fortsatt er begrenset til vedtak uten klage, eller om det i forslaget åpnes for at omgjøring også kan finne sted etter klage. Vi ber om at dette presiseres i det videre arbeidet med loven.

Kommentarer til utvalgets drøftelse av sakskostnader (§ x)

Utvalgets flertall foreslår at forvaltningsloven ikke skal videreføre en bestemmelse som gir rett til dekning av sakskostnader.

Utvalgets mindretall foreslår at en part på visse vilkår skal få dekket nødvendige kostnader for å få et vedtak endret til gunst på grunn av feil ved vedtaket. Forslagene innebærer en innstramming sammenlignet med gjeldende regler.

Øst politidistrikt har merket seg at flertallet mener at det uten en regel om sakskostnader i forvaltningsloven, kan være mulig å kreve sakskostnader i en forvaltningssak dekket etter alminnelige erstatningsregler ved å fremme sak for domstolene. Vi mener at det er en vesentlig høyere terskel for å kreve erstatning via domstolsapparatet enn å fremme et krav for forvaltningen. Vi mener derfor at dette for mange ikke vil være et reelt alternativ.

Vi er heller ikke enige i at sakskostnadsregelen trolig bidrar til å øke kostnadsnivået i forvaltningssaker ved at fagkyndig hjelp blir engasjert oftere enn hvis parten må dekke kostnadene selv. Vår erfaring viser at det engasjeres fagkyndig hjelp i et fåtall av saker, og at det ikke spekuleres i om utgiftene blir dekket i etterkant. Mange av vedtakene der det er benyttet fagkyndig hjelp blir ikke omgjort eller endret, så det å engasjere slik hjelp er ikke i seg selv en garanti for å få vedtaket endret og dermed kostnadene dekket. Vi er imidlertid enige i at behandling av krav om dekning av sakskostnader, beslaglegger tid og ressurser i forvaltningen som heller kan utnyttes til å ivareta forvaltningsorganets primære oppgaver. Vi mener imidlertid at dette ikke er et viktigere hensyn enn at en part skal få dekket sine kostnader der vedtaket endres til hans gunst.

Vi har videre merket oss flertallets argumentasjon med 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. Vår erfaring tilsier ikke at det er kun ressurssterke parter som engasjerer advokat. Vi opplever heller at advokat engasjeres når parten ikke vet hvordan vedkommende skal forholde seg til det negative vedtaket og at vedtaket er så inngripende at de ser seg nødt til å engasjere hjelp. Mange av våre vedtak er inngripende vedtak som for eksempel kan innebære at parten mister sitt inntektsgivende arbeid, herunder tilbakekall av kjøreseddel, tilbakekall av førerett for en yrkessjåfør, tilbakekall av bevilling til å drive virksomhet mv. Det er ikke unaturlig at parter i slike saker engasjerer

advokat, og dersom vedtaket senere endres som følge av dette, er det også naturlig at kostnadene forbundet med dette dekkes av forvaltningen. Vi mener heller at fravær av en slik regel vil innebære at de rikeste fortsatt kan engasjere advokat, mens de mindre bemidlede vil la være.

Vi er derfor i det vesentlige enige med mindretallets vurdering av at det videreføres en regel om dekning av sakskostnader som er klarere avgrenset enn dagens regel. Vi er også enige i at dette vil øke tilliten til at folk får en rettferdig behandling av offentlig forvaltning og gjør det lettere for den jevne borger å få rettet opp forvaltningsvedtak som er ugyldige eller rettslig tvilsomme. Vi mener at fortsatt rett til sakskostnader utgjør en rettssikkerhetsgaranti som bidrar til å realisere idealet om rettsriktige avgjørelser. Vi bemerker også at en regel om dekning av sakskostnader kan bidra til å skjerpe aktsomheten til forvaltningen.

Vi er videre enige i at advokatkostnader skal dekkes etter offentlige salærsetser, fastsatt i gjeldende salærforordning med hjemmel i rettshjelploven § 3. Vår erfaring viser at advokatene fremmer høye krav i relativt enkle saker. En slik avgrensning som foreslått, vil derfor avhjelpe vurderingen forvaltningen skal foreta, og det vil bli lettere å avkorte eventuelt høye krav.

Kommentarer til endringer i offentleglova

Vi har merket oss at det er foreslått at offentleglova skal endres til innsynslova, herunder at bestemmelser om partsinnsyn inntas i innsynslova. Bakgrunnen for endringen er at det er ønskelig å ha en lovstrukturell og lovteknisk forenkling ved å ha én innsynslov basert på offentleglova, med noen særregler om partsinnsyn.

Dette innebærer at i saker der en part ber om innsyn, vil forvaltningsorganet først måtte vurdere om dette er noe enhver har krav på. Hvis svaret er nei, må organet enten vurdere om parten skal ha innsyn etter en merinnsynsvurdering, eller om noen av de særskilte reglene for parter kommer til anvendelse. Vi tiltrer at dette er en hensiktsmessig og praktisk fremgangsmåte for behandling av partsinnsyns krav, samt at det er en fordel at innsynskravene kan behandles etter de samme saksbehandlingsreglene, herunder samme klageregler.

Kommentarer til utredningens punkt 36.3 Administrative og økonomiske konsekvenser

Utvalget mener at siden lovforslaget i store trekk viderefører gjeldene forvaltningslov, vil endringene ikke få betydelige økonomiske og administrative konsekvenser.

Vi mener at forslaget vil innebære noen administrative og økonomiske konsekvenser.

For det første vil bestemmelsen om tilpasset språk innebære en administrativ kostnad da hvert enkelt vedtak, som et utgangspunkt, må justeres med hensyn til mottakeren. Med store mengder forvaltningsvedtak årlig vil dette medføre lengre saksbehandlingstid og mindre effektivitet i arbeidet for politiet. Det vil også innebære merarbeid med malene som benyttes og at standardiserte maler må endres i større grad enn i dag.

For det andre kan forvaltningens plikt til å oversette dokumenter, medføre en stor økonomisk belastning for politiet.

For det tredje vil omfanget av veiledningsplikten kunne innebære økonomiske og administrative konsekvenser. Endringen i § 15 gir rett til muntlig samtale med en ansatt i forvaltningsorganet dersom vedkommende har behov det. Dersom det blir mange slike samtaler årlig, vil dette medføre økt ressursbruk til samtaler som tar tid vekk fra effektiv saksbehandling og som igjen vil medføre økte restanser.

Kommentarer knyttet til forholdet mellom utlendingsloven og forvaltningsloven

POD har særlig anmodet om merknader til hvilken betydning forslag til ny forvaltningslov kan få for utlendingsloven.

I utvalgets forslag til ny § 21 fremgår det på side 580 annen spalte at bestemmelsen forutsetter at pålegget skal gis skriftlig, da dette følger av det alminnelige kravet om skriftlighet i utkastet § 10. Et krav om skriftlighet kan få betydning for anvendelsen av pålegg etter utlendingsloven §§ 20, 83 og 84. Det gjelder for det første i tilfeller der det er etablert elektroniske samhandlingsløsninger med andre offentlige organer (utlendingsloven § 84) eller med transportørselskaper (utlendingsloven § 20). For det annet vil det gjelde "operative" situasjoner der skriftlighet er upraktisk, f.eks. en utlendingskontroll som fører til et pålegg om å la seg fremstille for utenriksstasjon og gi de opplysninger som er nødvendige for å få utstedt reisedokument.

Vi kan ellers ikke se at noen av de foreslåtte saksbehandlingsreglene får særlig betydning for saker på utlendingsfeltet, utover det vi allerede har bemerket.

Øvrige kommentarer

Personvernforordningen og ny personopplysningslov regulerer mye av forvaltningsprosessens faktiske side. Vi savner derfor henvisninger til personvernforordningen i utredningen. Utvalget har heller ikke harmonisert begrepsbruken med personvernforordningen. Begrepet "personopplysning" burde vært redegjort for sammenlignet med begrepet "personlige forhold" i forvaltningsloven. Mye i offentlig forvaltning involverer personopplysninger, og en ny forvaltningslov burde derfor formulere supplerende kategorier personopplysninger. Det burde fremgå klart hva som gjelder personopplysninger og hva som er sammenhengen med personvernforordningen og hva som gjelder andre type opplysninger som ikke er personopplysninger.

Med hilsen

Eli Fryjordet
driftsenhetsleder

Saksbehandler:
Elin Grøttjord
politivadokat

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 2090 Vika
0125 OSLO

Politiets utlendingsenhet

Deres referanse:
JD ref. 19/2580

Vår referanse:
19/18053 - 2

Dato:
19.11.2019

Høringsbrev - NOU 2019:5 - Ny forvaltningslov

PU viser til e-post av 05.07.19 fra POD hvor det ble bedt om innspill til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet om Forvaltningslovsutvalgets utredning NOU 2019:5 - NY forvaltningslov. Den opprinnelige fristen for å gi innspill til POD var 21.10.19.

I utfyllende bestilling av 17.10.19 fra POD ble det redegjort for utvalgte bestemmelser og områder hvor de særlig ønsket innspill. Det ble presisert at det også var ønskelig med innspill til andre deler av lovforslaget. POD ønsket også kommentarer på lovutkastets betydning for særlovgivningen, og da særlig for saker etter utlendingsloven. Det ble også bedt om innspill til lovforslagets administrative, økonomiske og rettssikkerhetsmessige konsekvenser. Ny frist for høringsinnspill ble satt til 20.11.19.

Etter vårt syn har Forvaltningslovsutvalget levert en svært god utredning med tilhørende lovutkast. I all hovedsak innebærer forslaget en videreføring av gjeldende rett. Loven er imidlertid modernisert, herunder språklig, og systematisert på en bedre måte. En rekke spørsmål som i dag ikke er regulert er inntatt i den nye loven.

Nedenfor følger våre kommentarer til forslaget til ny forvaltningslov:

Kapittel 1. Lovens formål og virkeområde

§ 6. Definisjoner

Dette er en sentral bestemmelse idet den definerer begrepene enkeltvedtak, forskrift og part. Klargjøringen av enkeltvedtak er sentralt idet mange av bestemmelsene i lovutkastet bare gjelder for slike avgjørelser. Definisjonen av part er også viktig da den klargjør hvilken tilknytningsformer som gir status som part.

"Enkeltvedtak" - § 6 (1)

Utvalget foreslår at begrepet "*enkeltvedtak*" bør videreføres i den nye loven. Dagens forvaltningslov opererer med begrepet "vedtak" som er en samlebetegnelse for "*forskrift*" og

Politiets utlendingsenhet

Post: Postboks 2095 Vika, 0125 Oslo
E-post: politiets.utlendingsenhet@politiet.no

Tlf: (+47) 22 34 24 00

Org. nr: 986210504
www.politi.no

"enkeltvedtak". Denne systematiseringen foreslås ikke videreført, og i lovutkastet skilles det bare mellom "forskrift" og "enkeltvedtak".

Vi mener at det er viktig at et begrep som "enkeltvedtak" videreføres i den nye loven. Det er nødvendig at loven skiller mellom de ulike typer avgjørelser som treffes av forvaltningen. I den sammenheng er det viktig at realitetsavgjørelsene som avslutter saken defineres og reguleres særskilt. Etter vårt syn bør det som i dag stilles flere krav til saksbehandlingen av realitetsavgjørelser enn ved avgjørelser av mer prosessledende art.

Vi har merket oss at utvalget på side 316 i utredningen har delt seg i et flertall og mindretall når det gjelder valg av betegnelse. Flertallet mener at begrepet "enkeltvedtak" bør videreføres, mens mindretallet foreslår at begrepet skal erstattes med "vedtak". Etter vårt syn er begrepet "enkeltvedtak" å foretrekke. Vi viser særlig til at begrepet er svært godt innarbeidet gjennom dagens forvaltningslov, og at det ikke er vektige argumenter for å bytte begrep.

I dag defineres et enkeltvedtak som en avgjørelse truffet under utøvelse av offentlig myndighet og som gjelder rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. Dette videreføres i definisjonen i lovutkastets § 6 (1), men det tas også inn et tilleggskriterium om at avgjørelsen helt eller delvis avslutter saken. Etter vårt syn er dette en fornuftig presisering som vil gjøre det enklere å fastslå om en avgjørelse er et enkeltvedtak eller ikke.

I lovutkastets § 6 (1) blir begrepet "enkeltvedtak" definert og avgrenset både gjennom generelle kriterier og en opplisting av ulike avgjørelsestyper. Etter vårt syn er dette en hensiktsmessig måte å definere begrepet på.

Ellers kan vi ikke se at bestemmelsen vil få noen nye konsekvenser for utlendingssakene. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelder om ikke annet er presisert, se utlendingsloven § 80. Naturlig nok regnes ikke beslutninger om iverksetting av vedtak etter utlendingsloven som enkeltvedtak, jf. utlendingsloven § 90 syvende ledd siste punktum. I siste ledd i både utlendingsloven §§ 94 og 95 er det bestemt at deler av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven ikke gjelder for avgjørelser som treffes etter disse bestemmelsene.

"Part" - § 6 (3)

I forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e defineres "part" som en "person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder". Utvalget foreslår at partsbegrepet skal videreføres og at begrepet skal defineres i loven. Vi er enig i at det er fornuftig at den nye loven inneholder en legaldefinisjon av dette begrepet.

Utvalget foreslår en ny partsdefinisjon. I lovutkastets § 6 (3) listes det opp tre alternative tilknytningsformer som gir status som part:

- 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.

Innholdsmessig er det ikke tilsiktet noen realitetsendringer. POD har stilt spørsmål ved om den foreslåtte ordlyden likevel vil kunne oppfattes som en utvidelse av når partsrettigheter inntreffer. Vi er enig i at særlig bokstav c etter sin ordlyd kan tilsi en utvidelse av partsbegrepet sammenlignet med dagens lovgivning. Utvalget presiserer imidlertid på side 186 i utredningen at det som i dag skal være en relativt høy terskel for den som indirekte eller rent faktisk blir berørt av et vedtak skal gis status som part. Særlig har vi merket oss at utvalget sier at en del *"saker har en så personlig karakter det ikke er naturlig å gi andre partsrettigheter, selv om avgjørelsen faktisk kan ha mye å si for dem"*. I en fotnote henviser utvalget til at dette gjelder i utlendingssakene.

Partsbegrepet (og rettslig klageinteresse) ble inngående vurdert i forarbeidene til utlendingsloven, se Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) i avsnittene 17.1.3.1-17.1.3.4. Departementet konkluderte med at partsbegrepet kunne reguleres i utlendingsforskriften. Dette har blitt fulgt opp i utlendingsforskriften § 17-1, som er hjemlet i utlendingsloven § 80. Utvalget redegjør for bestemmelsen i utlendingsforskriften i utredningens punkt 13.6.2.2 om partsbegrepet i særlovgivningen. Av utlendingsforskriften § 17-1 fremgår det at det er søkeren som er part. I saker som ikke er initiert med en søknad er det bare den som saken retter seg mot som er å anse som part. Dette betyr at referansepersoner og nær familie bosatt i riket ikke har partsrettigheter etter utlendingsloven. Denne forskriftsbestemmelsen vil ved motstrid gå foran bestemmelsene i forvaltningsloven, jf. lovutkastets § 2 (2).

Justis- og beredskapsdepartementet sendte et forslag om endringer om partsstatus i utlendingssaker på høring 26.04.17 (saksnr. 7/3681). Der ble utlendingsforskriften § 17-1 første ledd foreslått inntatt som ny § 80a i utlendingsloven, med noen mindre endringer. Forslaget kom som følge av Høyesteretts avgjørelse i den såkalte Maria-saken, jf. Rt. 2015/93, hvor det bl.a. ble lagt til grunn at det var en saksbehandlingsfeil at datteren til en utvist kvinne ikke var part i utvisningssaken. Departementet bemerket i høringsnotatet at det var grunn til å skille mellom hvem som bør ha rettslig klageinteresse og hvem som bør ha partsrettigheter, og at det ikke var noe reelt behov for at andre enn søkeren gis partsrettigheter i utlendingssaker. Denne saken er fortsatt til behandling.

Kapittel 2. Almennlige bestemmelser

§ 9. Tolkning og oversetting

Utvalget foreslår en ny bestemmelse i lovutkastets § 9 om tolkning og oversetting. Bestemmelsen i § 9 (2) lyder:

"I saker om enkeltvedtak som forvaltningsorganet selv tar opp, skal det sørge for at vedtaket med begrunnelse og sentrale saksdokumenter i saken blir oversatt til engelsk eller et språk som parten forstår, så langt det er nødvendig for at en privatperson som er part, kan ivareta sine interesser på en rimelig måte."

Utvalget presiserer at det ikke vil være et krav om at dokumentene skal oversettes i sin helhet, bare det sentrale innholdet. Nødvendighetsvilkåret medfører at det ikke er nødvendig med oversetting om partene selv kan få det gjort, for eksempel ved å søke hjelp hos advokat.

Vi kan ikke se at bestemmelsen vil medføre noen ytterligere oversettingsplikter enn i dag i utlendingssakene. Det som er foreslått i lovutkastets § 9 (2) er allerede regulert i

utlendingslovgivningen. Enkeltvedtak som initieres av utlendingsforvaltningen vil typisk være saker som bortvisning, utvisning og tilbakekall. Det er gitt egne saksbehandlingsregler for slike sakstyper i utlendingsloven og utlendingsforskriften. Det følger av utlendingsloven § 81 at utlendingsmyndighetene, i saker som initieres av forvaltningen, skal sørge for at utlendingen får mulighet til å fremlegge sine synspunkter på et språk vedkommende kan kommunisere forsvarlig på. Dette skal under enhver omstendighet skje før det fattes et vedtak i saken. I slike saker har utlendingen også krav på fritt rettsråd uten behovsprøving, jf. utlendingsloven § 82 og § 92 første ledd. Videre er det gitt saksbehandlingsregler om bort- og utvisningssaker i utlendingsforskriften, jf. § 5-4 og 14-5 første ledd. Utlendingen som blir bortvist eller utvist skal underrettes om vedtaket på et språk vedkommende forstår.

I utlendingssaker som initieres av myndighetene er det praksis for å oversette både forhåndsvarsel og vedtak til utlendingen på et språk som utlendingen behersker. Det er bare det sentrale innholdet av dokumentene som oversettes. Oversettelsen skjer via tolk og gjøres muntlig. Utlendingen får ikke en skriftlig oversettelse av vedtaket og de sentrale dokumentene i saken. I tillegg oversendes vedtaket til utlendingens advokat.

Utvalget presiserer ikke om oversettingen skal gjøres muntlig eller skriftlig. Det er imidlertid ikke nevnt at parten skal gis en oversatt kopi av de sentrale dokumentene. Vi legger til grunn at det vil være tilstrekkelig med en muntlig oversetting.

§ 14. Veiledningsplikt

I lovutkastets § 14 videreføres forvaltningslovens § 11 første til tredje ledd med noen mindre endringer. Vi slutter oss til dette og begrunnelsen til utvalget. Det er formålstjenlig at veiledningsplikten gis et generelt anvendelsesområde, og at plikten ikke bare gjelder ved behandling av en sak som leder til et enkeltvedtak. Det er positivt at utvalget presiserer at omfanget av veiledningen er et spørsmål om prioritering og at det i vurderingen bl.a. kan ses hen til sakens viktighet.

Utvalget vurderer om det skal lovfestes en generell informasjonsplikt, men finner ikke at det foreligger grunnlag for en slik bestemmelse. Vi er enig i dette, og kan ikke se at det foreligger et slikt behov. Videre er vi enig med utvalget at det ikke kan være slik at et forvaltningsorgan skal drive oppsøkende virksomhet.

§ 15. Hvordan veiledning skal gis

Lovutkastets § 15 er en ny lovbestemmelse, som avløser forvaltningsloven § 11d første ledd og viderefører flere av bestemmelsene i forvaltningslovsforskriften §§ 2 til 7.

I utgangspunktet vil det være opp til forvaltningsorganet selv å vurdere hvordan veiledningen skal gis, jf. § 15 (1). I annet ledd gjøres det et unntak fra dette. Den som henvender seg til et forvaltningsorgan har på visse betingelser rett til en samtale med en person i organet. En slik rett foreligger om henvendelsen gjelder et spørsmål av aktuell interesse og vedkommende har behov for en slik samtale. Om det er nødvendig for å få en forvaltningssak opplyst, skal en slik samtale skje i et personlig møte. Dette er en utvidelse sammenlignet med gjeldende lovgivning. Etter vårt syn er denne bestemmelsen godt fundert. Et personlig møte skal ikke skje på et generelt grunnlag, men bare i tilknytning til en forvaltningssak. I tillegg følger det av kravet til nødvendighet at et personlig møte bare skal skje når opplysning av saken ikke kan skje på annen måte, for eksempel per telefon.

Vi tror ikke at lovutkastets § 15 vil føre til flere henvendelser innenfor vårt saksfelt. I utlendingssakene er en personlig samtale med myndighetene ikke uvanlig. For eksempel skal søknader om oppholdstillatelse fremmes ved personlig fremmøte, jf. utlendingsloven § 93 og utlendingsforskriften § 10-5. I asylsaker foretas det flere samtaler i personlige møter med søkeren, jf. utlendingsforskriften §§ 17-2 og 17-21. I PUs arbeid med retur av utlendinger, er det ofte nødvendig å gjennomføre samtaler med utlendingen for å få avklart vedkommende identitet og gjennomført en utsendelse.

§ 21. Pålegg om å gi opplysninger

I dag gjelder bare visse regler i forvaltningsloven for avgjørelser som tas under saksforberedelsene, i motsetning for enkeltvedtak. Det er gitt flere særregler, blant annet for pålegg, se forvaltningsloven § 14.

Saksbehandlingsregler for pålegg om å gi opplysninger gis i lovutkastets § 21. Der åpnes det for at forvaltningens pålegg kan påklages.

Vi ser at det kan foreligge et behov for egne regler for pålegg som forvaltningen gir, og at det i visse situasjoner kan være hensiktsmessig å åpne for at parten kan klage på et pålegg fra forvaltningen. Et pålegg kan være inngripende og ha samme konsekvens for parten som et senere enkeltvedtak. På den annen side brukes også slike pålegg for å sikre at parten medvirker til å fremlegge opplysninger som er nødvendig for å få opplyst saken på en tilfredsstillende måte, jf. plikten til å medvirke som nå er foreslått i lovutkastets § 44 (2).

På utlendingfeltet er det lovfestet en særskilt medvirkningsplikt i utlendingsloven § 83, og det følger av utlendingsforskriften § 17-7 hva utlendingsmyndighetene kan pålegge en utlending i den forbindelse. I praksis gis slike pålegg muntlig ved personlig fremmøte i samtaler som foretas under saksgangen. Innholdet fra samtalene og de pålegg som gis nedtegnes skriftlig i rapporter. I tillegg får alle som pålegges å innhente opplysninger muligheten til å fremlegge sitt syn enten i en samtale eller på annen måte.

Etter vårt syn kan det argumenteres for at en generell klagemulighet over forvaltningens pålegg i mange situasjoner vil føre for langt. Dette vil forsinke saksgangen, og de samme opplysningene vil uansett bli vurdert og vektlagt i enkeltvedtaket. I lovutkastets § 44 (2) blir partens medvirkningsplikt nå foreslått lovfestet. Vi stiller spørsmål ved om lovutkastets § 21 og § 44 (2) i større grad bør harmoneres, og at § 21 utformes slik at den ikke gjelder generelt for alle pålegg som forvaltningen gir.

I utlendingssaker kan pålegg i medhold av utlendingsloven § 83 annet ledd og utlendingsforskriften § 17-7 også gis etter at det er fattet et endelig enkeltvedtak. Da henger pålegget sammen med politiets arbeid med å gjennomføre vedtaket. Dette arbeidet skjer ikke i forbindelse med et enkeltvedtak. Etter lovutkastets § 21 vil en utlending også i disse sammenhengene kunne klage på pålegget, jf. at bestemmelsen er plassert blant de alminnelige reglene. Det bør vurderes å inntas en presisering i § 21 om at dette bare gjelder i forbindelse med enkeltvedtak. Uansett er dette en problemstilling som departementet bør se nærmere på i utlendingssakene, og da om det bør gis egne regler om klage mv. i utlendingsloven § 83.

§ 22. Avgjørelser om undersøkelse og beslag

Avgjørelser om undersøkelse og beslag er omhandlet i forslaget § 22. Dette er virkemidler som er tilgjengelig etter utlendingsloven, jf. §§ 103 og 104. Det følger av utlendingsloven § 99 tredje ledd at forvaltningsloven ikke gjelder for tvangsmidler etter utlendingsloven. Det er i utlendingsloven §§ 103 og 104 gitt egne bestemmelser om saksbehandlingen. Lovutkastets § 22 vil således ikke få anvendelse for undersøkelse og beslag etter utlendingsloven.

Kapittel 5. Taushetsplikt

I lovutkastets §§ 31-39 gis det bestemmelser om taushetsplikt. Dette er sentrale og viktige bestemmelser i forvaltningsloven. I all hovedsak videreføres gjeldende rett.

Etter vårt syn har utvalget klargjort innholdet i taushetsplikten på en langt bedre måte enn det som er tilfelle for dagens bestemmelser i forvaltningsloven §§ 13-13f. Det er hensiktsmessig at det i lovutkastet klart skilles mellom innholdet i taushetsplikten og når slike opplysninger kan utleveres til andre. Dette er i samsvar med annen lovgivning, jf. bl.a. politiregisterloven hvor samme systematikk er valgt.

§ 31. Hva taushetsplikt innebærer

Bestemmelsens første ledd slår fast hva taushetsplikt innebærer. Dette er i dag regulert i forvaltningsloven § 13 første ledd.

I bestemmelsens annet ledd reguleres forholdet til regler om taushetsplikt i andre lover. Det presiseres at en *"opplysning som er underlagt taushetsplikt etter andre lover, skal behandles i samsvar med de regler som er fastsatt der"*. Utvalget har presisert at det vil bero på særreglene om forvaltningslovens regler om taushetsplikt vil komme til supplerende anvendelse. Dette følger i dag av forvaltningsloven § 13f. Vi mener at det er nyttig å ha med en henvisning til særregler om taushetsplikt, selv om det samme vil følge av lovutkastets § 2 (2).

For politiet vil dette bety at forvaltningslovens regler ikke vil komme til anvendelse når politiet behandler opplysninger til politimessige formål. Slik behandling vil følge reglene i politiregisterloven kapittel 5 og 6. Blant annet vil opplysninger om politiets operative virksomhet mv. være taushetsbelagt etter politiregisterloven § 23 annet ledd. Dette vil også gjelde i relasjon til parter eller den opplysningen gjelder, jf. politiregisterloven § 25 tredje ledd. For politiets øvrige virksomhet vil bestemmelsene i forvaltningsloven komme til anvendelse, jf. politiloven § 24 første ledd annet punktum. Det er imidlertid politiregisterlovens bestemmelser som kommer til anvendelse når opplysningene delvis behandles til politimessige og delvis til forvaltningsmessige formål, jf. politiregisterforskriften § 1-3 nr. 3.

§ 33. Taushetsplikt om personlige forhold

Bestemmelsen regulerer rekkevidden av taushetsplikten for opplysninger om noens personlige forhold. I all hovedsak videreføres det som i dag følger av forvaltningslovens § 13 første ledd nr. 1 og nr. 2.

Begrepet "*personlige forhold*" videreføres. Etter vårt syn er dette hensiktsmessig. Begrepet er godt innarbeidet, og det får frem essensen i hva taushetspliktsreglene er ment å beskytte. I dag gir ikke forvaltningsloven noen veiledning i hva som ligger i begrepet "*personlige forhold*" utover en opprømsing i § 13 annet ledd over opplysninger som ikke regnes som slike forhold.

For å bøte på dette foreslår utvalget at det skal inntas en presisering om at taushetsplikten bare gjelder for "*opplysninger om en person som det er vanlig å ville holde for seg selv*". Dette er etter vårt syn en nyttig presisering, som også er i samsvar med gjeldende praksis. Presiseringen danner et viktig utgangspunkt når brukere av loven skal vurdere om opplysninger er taushetsbelagte.

I tillegg foreslår utvalget at det skal inntas konkrete eksempler på opplysningstyper som normalt vil være taushetsbelagte. Eksempelene som nevnes i bestemmelsen er:

- a) *genetiske eller andre sensitive biometriske forhold*
- b) *helsetilstand*
- c) *livssyn eller politisk ståsted*
- d) *seksuell legning.*

Oppregningen er ikke ment å være uttømmende. Utvalget presiserer at det også ved opplysninger som omfattes av noen av disse kategoriene må være en forutsetning for taushetsplikt at det gjelder opplysninger som det er vanlig å ville holde for seg selv. Det vises til at opplysninger om at en person halter vil være et biometrisk forhold, men likevel ikke kan være taushetsbelagt. Det samme gjelder visse helseopplysninger, som at en person er forkjølet eller har brukket armen.

Vi er i utgangspunktet enig med utvalget at det er fornuftig at det i loven gis eksempler på noen kategorier av opplysninger som normalt vil være taushetsbelagte. Det oppstår likevel et spørsmål om denne eksemplifiseringen kan virke forvirrende da det ikke er gitt at opplysninger innen de opprømsede kategoriene vil være taushetsbelagte. Da blir det igjen et spørsmål om eksemplene bidrar med noe til den konkrete vurderingen som uansett skal gjøres.

Særskilt om opplysninger om straffbare forhold

Vi har merket oss at straffbare forhold ikke er nevnt i eksemplifiseringen av opplysninger som normalt er taushetsbelagte. Utvalget foretar en vurdering av dette på side 285 og 286 i utredningen, og de viser til at dette kan stille seg ulikt alt ettersom om opplysningene knytter seg til selve handlingen, etterforskningen eller utfallet av straffesaken. Utvalget konkluderer med at det ikke er grunn til å oppstille en fast regel om at opplysninger om straffbare forhold er taushetsbelagt. De vurderer om det burde inntas en bestemmelse tilsvarende i politiregisterloven § 23 annet ledd i forvaltningsloven, men finner ikke at det er grunnlag for det. Utvalget er ikke kjent med at dette hadde skapt problemer i praksis. Videre ble det vist til forslaget til nye regler om partsinnsyn, som vil medføre at offentliglova § 24 kan benyttes for å unnta slike opplysninger fra innsyn.

Etter vårt syn bør opplysninger om straffbare forhold og vandelsopplysninger tas med i eksemplifiseringen av opplysninger som normalt er å anse som taushetsbelagte i lovutkastets § 33 (2). Dette er opplysninger som det er nærliggende at en person ønsker å holde for seg selv. Normalt vil dette være opplysninger som kan skade og/eller utlevere en person. Vi er

enig med utvalget i at det ikke er gitt at opplysninger om straffbare forhold vil være taushetsbelagte, og at dette må vurderes helt konkret. Etter vår vurdering er dette imidlertid en så spesiell opplysningskategori at den bør nevnes uttrykkelig i lovbestemmelsen. Dette vil også være en nyttig påminnelse for forvaltningen om at også andre hensyn kan gjøre seg gjeldende i saken. For eksempel at opplysningene for politiets del vil være taushetsbelagt etter politiregisterloven § 23 og at kontroll- og etterforskningshensyn kan tale mot at parten skal gis innsyn.

§ 33 (3)

I tråd med forvaltningsloven § 13 annet ledd presiseres det i lovutkastets § 33 (3) at en rekke opplysningskategorier ikke omfattes av taushetsplikten. Dette gjelder opplysninger om *fødselsnummer, statsborgerskap, bosted, sivilstand, yrke, arbeidsgiver eller arbeidssted*. Utvalget vurderer særskilt om fødselsnummer bør være underlagt taushetsplikt på side 284 og 285 i utredningen, men faller ned på at gjeldende rett bør videreføres. Det blir særlig sett hen til arbeidet med den nye folkeregisterloven hvor man i § 9-1 vedtok at fødselsnummer ikke skulle være taushetsbelagt. Der ble det lagt vekt på at begrensninger i innsynsreglene kunne forhindre misbruk. Vi stiller likevel spørsmål ved om ikke hensynet til å unngå misbruk, for eksempel knyttet til id-tyverier, bør tillegges større vekt slik at fødselsnummer likevel skal anses å være omfattet av taushetsplikten.

Etter gjeldende rett er personopplysninger som nevnt i forvaltningsloven § 13 annet ledd likevel underlagt taushetsplikt om de røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige.

Utvalget foreslår at denne delen av bestemmelsen av forvaltningsloven skal sløyfes. Vi er enig i dette da dette uansett vil fanges opp av den konkrete vurderingen som må gjøres etter lovutkastets § 33 (1). I utlendingssakene har henvisningen til "*klientforhold*" hatt liten betydning siden alle utlendinger som ønsker å være i Norge må ha et klientforhold til utlendingsmyndighetene. Utvalget presiserer at eventuelle unntak må fastsettes i særlovgivningen. Et unntak fra dette følger av politiregisterforskriften § 7-3 annet ledd hvor klientforhold uttrykkelig er nevnt.

§ 35. Begrensninger i og bortfall av taushetsplikt

I lovutkastets § 35 (1) presiseres det at taushetsplikten ikke omfatter opplysninger som er alminnelig kjent eller tilgjengelig, herunder som det for øvrig ikke er grunn til å holde hemmelig, eller som gjelder personer som ikke kan identifiseres. I dag følger det samme av forvaltningsloven § 13a nr. 2 og 3, men da som et unntak fra taushetsplikten. Det er positivt at utvalget foreslår en annen systematikk. Det er ikke nødvendig å slå fast at opplysninger som ikke er taushetsbelagte kan deles med andre slik forvaltningsloven § 13a gjør i dag. Av pedagogiske grunner er det likevel hensiktsmessig å innta en presisering i loven om at slike opplysninger ikke er taushetsbelagte.

§ 36. Deling av opplysninger undergitt taushetsplikt

Bestemmelsen regulerer adgangen til å gjøre taushetsbelagte opplysninger kjent for andre. I utgangspunktet videreføres gjeldende regler i forvaltningsloven § 13b, men regelverket forenkles og systematiseres på en annen måte. For eksempel reduseres antall grunnlag for deling med andre fra åtte til fire. Den største endringen av materiell art er at utvalget foreslår at det skal bli enklere å dele taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer.

Vi slutter oss til utvalgets forslag og begrunnelse for endringer. Forvaltningslovens § 13b har vært en vanskelig bestemmelse å praktisere. Bestemmelsene inneholder flere grunnlag for utlevering av opplysninger. Flere av bestemmelsene glir over i hverandre. Det synes ikke å være noen enhetlig systematikk bak de ulike delene av forvaltningsloven § 13b. Etter vårt syn har det særlig vært en mangel at bestemmelsene ikke har inneholdt en egen bestemmelse om deling av opplysninger i mottakerorganets interesse. Vår erfaring i saker hvor vi har bedt om utlevering av opplysninger fra andre forvaltningsorganer, og hvor vi har ment at det foreligger grunnlag for deling av opplysninger etter forvaltningsloven § 13b, er at det foreligger ganske stor usikkerhet rundt forståelsene av denne bestemmelsen. Det er en stor fordel at bestemmelsen forenkles og at det gis et helt klart vurderingstema for når utlevering kan skje.

Bestemmelsene om utlevering blir også harmonert med reglene i personopplysningsloven, idet personvernforordningen stiller krav til behandling av opplysninger. Vi synes at utvalget har fått til dette på en tilfredsstillende måte.

Vi har merket oss at utvalget konsekvent bruker begrepet "deling" av opplysninger. I annen lovgivning, for eksempel politiregisterloven, benyttes begrepet "utlevering". Vi vet ikke om dette er et bevisst valg fra utvalgets side, for eksempel i tråd med lovutkastets § 8 (2) om at det skal brukes et klart språk tilpasset mottakeren, men tenker at dette burde vært kommentert i utredningen.

Betydning for politiet

For politiet vil lovutkastet § 36 særlig få betydning når det gjelder andre forvaltningsorganers adgang til å dele opplysninger med politiet. Politiets adgang til å dele opplysninger innhentet til politimessige formål med andre er regulert i bestemmelsene i politiregisterlovens kapittel 5 og 6, med utfyllende bestemmelser i politiregisterforskriften. Bestemmelsen i § 36 vil også få anvendelse når politiet deler opplysninger innhentet for forvaltningsmessige formål med andre. I utlendingsloven er det gitt en særregel hvoretter en rekke offentlige organer har opplysningsplikt til utlendingsmyndighetene, se § 84 og utlendingsforskriften §§ 17-7c til 17-7i. Etter forskriftens § 17-7h plikter politiet i en rekke sammenhenger å dele vandelsopplysninger med utlendingsmyndighetene. Når politiet selv opererer som utlendingsmyndighet, vil barnevernsmyndighetene og arbeids- og velferdsetaten ha opplysningsplikt når formålet er å gjennomføre vedtak som er fattet etter utlendingsloven eller fastsette en utlendings identitet, se forskriftens §§ 17-7c og 17-7f. Disse særreglene i politiregisterloven og utlendingsloven vil gå foran reglene i forvaltningsloven, jf. lovutkastets § 2 (2).

§ 36 (2) bokstav b

I denne bestemmelsen foreslår utvalget at taushetsbelagte opplysninger skal kunne deles med *"personer i samme forvaltningsorgan som har saklig behov for informasjonen"*. Denne bestemmelsen erstatter bl.a. forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 3, som åpner for at opplysningene kan deles med personer i *"organet eller etaten"*.

Isolert sett innebærer dette en innsnevring for deling av opplysninger. Når dette ses i sammenheng med de øvrige forslagene, kan vi likevel ikke se at dette vil begrense muligheten til å dele opplysninger mellom offentlige organer, ei heller innen samme etat.

Denne bestemmelsen vil ikke få noen betydning internt i politiet. Om det foreligger tjenestemessig behov, så kan opplysninger gjøres kjent for andre ansatte i etaten. Dette

gjelder både for politimessige og forvaltningsmessige formål, jf. politiregisterloven §§ 21 og 29 samt politiloven § 24 fjerde ledd. PU er også en del av utlendingsforvaltningen. Politiets deling av opplysninger i egenskap av utlendingsmyndighet, med for eksempel UDI og UNE, vil være regulert av politiregisterforskriften § 56-6 annet ledd.

§ 36 (2) bokstav c

Det foreslås at taushetsbelagte opplysninger skal kunne deles med *"personer i andre forvaltningsorganer så langt det er nødvendig for å utføre de oppgaver som er lagt til avgiverorganet eller mottakerorganet"*. Utvalget presiserer at slik deling ikke bare skal kunne skje i forbindelse med arbeidet med å fatte et enkeltvedtak, men også ved gjennomføring og håndheving av enkeltvedtak og andre avgjørelser.

Den foreslåtte bestemmelsen innebærer særlig en endring når deling skjer i mottakerorganets interesse. Utvalget begrunner endringen med at det vil bidra til at forvaltningen oftere får et korrekt avgjørelsesgrunnlag, og at det vil kunne lede til en effektivisering av saksbehandlingen.

Etter vårt syn er det positivt at deling både i mottaker- og avgiverorganets interesse foreslås regulert i den samme bestemmelsen og med de samme vilkårene. Det har vært en mangel ved forvaltningsloven § 13b at de mest praktiske utleveringsgrunnlagene i § 13b første ledd nr. 2 og nr. 5 primært har hatt avgiverorganet for øye. Videre er det positivt at bestemmelsen legger opp til at det skal være en relativt vid adgang til å dele informasjon. Dette vil føre til et bredere og mer belyst beslutningsgrunnlag. Partene vil også på ulike måter bli gjort kjent med at informasjonen er delt, og vil i tråd med andre regler i forvaltningsloven få anledning til å imøtegå opplysningene.

I utredningens punkt 19.12.1 og 19.12.6 vurderer utvalget hensynene som taler mot og for en (vid) delingsadgang. Vi synes at utvalget redegjør godt for disse hensynene.

POD har i sin utfyllende bestilling ikke sagt seg enig i dette og har vist til at utvalgets vurderinger er på et så generelt nivå et de bør suppleres med eksempler på praktiske behov som ikke er dekket. I tillegg mener POD at man ved utlevering til andre risikerer å ødelegge informasjonen (kontaminere kilder), herunder at mottakerorganet ved sin anmodning kan påvirke det avgivende organets forståelse av de eksisterende opplysningene.

Vi er ikke uenig med POD i at det kan være feilkilder ved gjenbruk av opplysninger som primært er innhentet for et noe annet formål. Betydningen av dette må imidlertid vurderes konkret i den enkelte sak, og i mange sammenhenger vil det dreie seg om deling av opplysningstyper hvor risikoen for feilkilder er minimal.

Selv om forslaget innebærer en klar forenkling, og vilkårene for deling vil bli mer liberale enn i dag, er det ikke slik at deling skal gjøres rutinemessig. Det må vurderes konkret om det er grunnlag for utlevering i den enkelte sak. For at bestemmelsen skal harmonere med personvernforordningen, foreslår utvalget at opplysningene bare kan deles om det er nødvendig og ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep, jf. lovutkastets § 36 (3).

Før øvrig har PU merket seg at forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 6 ikke videreføres. Denne bestemmelsen åpner for at et forvaltningsorgan på nærmere vilkår kan gi opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten. Det er uproblematisk at bestemmelsen ikke videreføres da opplysningene kan deles med politi og påtalemyndighet etter lovutkastets § 36 (2) c og d.

Kapittel 7. Enkeltvedtak – saksforberedelse og avgjørelse

§ 42. Varsel om sak

Forvaltningslovens § 16 om forhåndsvarsling videreføres i lovutkastets § 42. Det inntas at det skal varsles så tidlig som mulig ved forberedelsen av et enkeltvedtak. Utvalget presiserer imidlertid at det ikke kan settes en fast regel for hvilket tidspunkt varsling skal skje. Videre inntas det at parten skal varsles på ny om saken endre vesentlig karakter eller har ligget i bero i lang tid. Unntakene fra varslingsplikten som nå følger av forvaltningsloven § 16 tredje ledd videreføres i utkastets fjerde ledd. Vi slutter oss til forslaget og dets begrunnelse. Forhåndsvarsling er også regulert i utlendingsloven, se § 81, jf. utlendingsforskriften § 14-5 annet ledd.

§ 44. Utredningsplikt og medvirkning fra parten

Forvaltningens utredningsplikt videreføres i lovutkastets § 44 (1). Det fremgår at utredningen skal være "forsvarlig". Utvalget presiserer at dette medfører at det må bero på de konkrete omstendighetene i saken hvor grundig utredningen skal være.

Det inntas også at forvaltningsorganet skal få klarlagt allmenne og private interesser som berøres, og alternative løsninger. Dette er nytt i loven, men følger i dag av utredningsinstruksen. Denne bestemmelsen synes ikke særlig relevant for utlendingssakene, og den gir lite veiledning utover det som allerede følger av bestemmelser i utlendingsloven.

Utvalget foreslår en ny bestemmelse om partens medvirkningsplikt til opplysning av saken i § 44 (2). I saker som parten selv innleder skal vedkommende fremlegge opplysninger som kan få betydning for saken. I saker som initieres av forvaltningen, heter det at parten bør legge frem slike opplysninger. Det presiseres at om medvirkningsplikten ikke overholdes, kan det virke inn på avgjørelsen. Med dette er ikke ment annet enn det selvsagte, dvs. at et vedtak bare kan basere seg på opplysninger som er dokumentert og som forvaltningen er gjort kjent med. Vi er positive til at partens medvirkningsplikt nå blir lovfestet.

Etter utlendingsloven har en utlending opplysnings-, møte- og sannhetsplikt, jf. utlendingslovens § 83 første ledd. Videre har en utlending plikt til å medvirke til å avklare egen identitet, jf. samme bestemmelses annet ledd. Denne plikten fremstår som langt mer omfattende enn den som foreslås inntatt i lovutkastets § 44 (2). Manglende overholdelse av pliktene i utlendingsloven § 83 første og annet ledd rammes av straffebestemmelsen i utlendingsloven § 108 annet ledd bokstav a.

§ 45. Partenes rett til innsyn i saken

Utvalget mener at gjeldende rett om partsinnsyn i all hovedsak bør videreføres. Forvaltningen skal være åpen og transparent for sakens parter. Utvalget presiserer at det fortsatt må være slik at parten skal ha en videre rett til innsyn sammenlignet med allmennhetens innsynsrett etter offentleglova. Vi er helt enig i at partens utvidete innsynsrett i sakens dokumenter må videreføres i den nye loven.

I dag følger det av forvaltningsloven § 18 første ledd at parten har rett til innsyn i sakens dokumenter. Det er gjort unntak fra dette i §§ 18a-18d (interne dokumenter) og § 19 (visse type opplysninger). Selv om det er grunnlag i disse bestemmelsene for å nekte parten innsyn, skal det alltid vurderes om det likevel kan gis helt eller delvis innsyn, jf. § 18 annet ledd. I tillegg følger det av forvaltningsloven § 20 første ledd annet punktum at om innsyn kan motvirke muligheten til å få saken avklart, kan det fastsettes av parten ikke skal ha adgang til dokumentene så lenge undersøkelser pågår.

Plasseringen av reglene om partsinnsyn – forvaltningsloven eller innsynsloven (offentleglova)

Utvalget foreslår at reglene om partsinnsyn skal plasseres i offentliglova, og at den loven bør bytte navn til innsynsloven. Dette vurderes i utredningens punkt 22.4.5.1 til 22.4.5.3.

Utvalget mener at det er flere likheter med innsynsreglene i offentliglova og forvaltningsloven. Etter begge lovene har dem som ber om innsyn krav på det, om ikke noen av unntakene gjør seg gjeldende. Flere av unntaksbestemmelsene er de samme i de to lovene. Utvalget ser også at det er flere ulikheter mellom regelsettene. Parten har i motsetning til allmennheten rett til innsyn i taushetsbelagte opplysninger. Videre har parten rett til innsyn i faktiske opplysninger i interne dokumenter selv om dokumentene i seg selv kan unntas fra innsyn. En annen forskjell mellom regelsettene er at de har ulike vurderingstema når det gjelder merinnsyn. Utvalget viser også til at offentliglova har flere unntaksbestemmelser som ikke har noen direkte paralleller i forvaltningsloven. Etter utvalgets syn vil en samlet behandling av innsynsreglene føre til en forenkling, en bedre sammenheng i regelverket og at forholdet mellom partens og allmennhetens innsynsrett kan komme klarer frem.

POD ser betenkeligheter med å fjerne innsynsreglene fra forvaltningsloven, og viser til at dette kan medføre at det blir vanskeligere for parten å få oversikt over hvilke innsynsregler som gjelder i forvaltningssaken.

Vi er enig med POD i dette. Etter vår vurdering er det ikke hensiktsmessig at innsynsretten for parten og allmennheten behandles i en felles lov. Dette vil gjøre det vanskeligere for parten å få oversikt over hvilke saksbehandlingsregler som gjelder. Det er lite hensiktsmessig at et så sentralt regelsett som partsinnsyn skal holdes utenfor forvaltningsloven. Selv om innsynsreglene i de to lovene er begrunnet i noen av de samme hensynene, er det prinsipielle utgangspunkt for innsynsretten til parten og allmennheten helt ulikt. Parten har rett til innsyn i taushetsbelagte opplysninger, mens allmennheten ikke har innsynsrett i slike opplysninger. Sistnevnte gjelder helt absolutt og det er ikke anledning til å gjøre unntak. At flere av unntakene i forvaltningsloven og offentliglova harmonerer er ikke i seg selv et argument for å behandle innsynsreglene i en felles lov. Som utvalget selv fremhever vil flere av unntakene i offentliglova ikke treffe like godt for partsinnsyn. Vi tror at dette vil kunne virke forvirrende for parter i forvaltningssaker. Utvalget har vist til at det kan bli nødvendig å innføre særregler for forvaltningssakene ved noen av unntakene i offentliglova. Etter vårt syn viser dette at reglene er lite egnet for en felles behandling.

Grunnlagene for å nekte innsyn – ny § 13a i innsynsloven (offentliglova)

Utvalget foreslår å videreføre hovedtrekkene i dagens regler for når en part kan nektes innsyn.

Etter forvaltningsloven § 19 første ledd bokstav d kan en part nektes innsyn i helseopplysninger og opplysninger om nærstående som det er utilrådelig at parten får kjennskap til. Utvalget mener at bestemmelsens første alternativ ikke skal videreføres når det gjelder en parts rett til innsyn i egne helseopplysninger. Evt. unntak fra dette må reguleres i særlovgivningen. Dette virker etter vårt syn som en fornuftig løsning.

Forvaltningslovens § 19 første ledd bokstav d annet alternativ om nærstående blir videreført. Som i dag legges det opp til at om det nektes innsyn i slike opplysninger, kan en representant for parten etter anmodning gis innsyn i opplysningene. I dag kan det imidlertid gjøres unntak fra dette om "*særlige grunner taler mot det*", jf. § 19 første ledd bokstav d. Dette er ikke inntatt i forslaget til ny bestemmelse, og utvalget har heller ikke kommentert hvorfor dette er utelatt. Etter vårt syn har et slikt unntak gode grunner for seg, og bør inntas i den nye lovbestemmelsen. I den sammenheng viser vi spesielt til at en representant ikke trenger å være en profesjonell part.

Utvalget foreslår et eget grunnlag for å nekte innsyn om forvaltningens kilder i § 13a første ledd bokstav d. Også i dag kan slike opplysninger holdes hemmelig for parten, men da etter den generelle bestemmelsen i forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav b. Vi er enig med utvalget at de er viktig at dette unntaket kommer tydeligere frem av loven enn det som er tilfelle i dag.

Ellers savner vi et mer generelt unntak for de tilfellene hvor det pågår undersøkelser i forvaltningen og hvor partsinnsyn kan motvirke muligheten for å få saken avklart, jf. forvaltningsloven § 20 første ledd annet punktum. Selv om nektelse av partinnsyn da kan begrunnes etter forslaget § 13a første ledd bokstav e, herunder også etter reglene om organinterne dokumenter, mener vi at behovet for en generell regel om dette burde vært nærmere vurdert av utvalget. Vi antar at et slikt unntak ville vært praktisk viktig for en rekke forvaltningsorganer. For politiet er et slikt unntak inntatt i politilovens § 24 tredje ledd, sml. også politiregisterloven § 23 annet ledd. Tilsvarende unntak finnes også i offentleglova § 24. Etter vårt syn taler dette for at det bør inntas en harmonerende bestemmelse i forvaltningsloven. En nektelse vil bare kunne gjøres mens undersøkelsene pågår. Etter at de er sluttført, må parten gjøres kjent med de innhentede opplysningene om det da ikke finnes annet grunnlag for å nekte innsyn.

For øvrig slutter vi oss til utvalgets vurdering i utredningens punkt 22.4.6.2 om at innsynsreglene bare skal gjelde i saker om enkeltvedtak. Hensynene bak innsynsreglene gjør seg ikke like sterkt gjeldende for andre beslutninger og avgjørelser som tas av forvaltningen. En innsynsrett for parter i forvaltningens arbeid med å gjennomføre eller håndheve enkeltvedtak, vil innebære en risiko for misbruk av retten for å trenere iverksettingen av vedtak.

§ 49. Underretning

Tidspunkt

Bestemmelsen regulerer underretning av enkeltvedtak. Det foreslås at underretning av enkeltvedtak skal skje "straks".

Etter gjeldende bestemmelse i forvaltningsloven § 27 første ledd skal underretning skje "så snart som mulig".

Etter det vi kan se er utvalgets innskjerping av fristen for å underrette om vedtaket er i tråd med de øvrige rettskildene knyttet til forvaltningsloven § 27. Tidspunktet for underretningen kom inn i forvaltningsloven i 1995. I forarbeidene ble det presisert at underretningen skal gjennomføres "uten ugrunnet opphold", jf. Ot. prp. nr. 75 (1993-1994) punkt 15.4. Også i de opprinnelige forarbeidene til forvaltningsloven, uten at det da ble lovfestet, ble det fremhevet at det er "god administrasjon at vedtakene ekspederes omgående", jf. Ot. Prp. nr. 38 (1964-65) på side 86. I juridisk teori (Woxholt – *Forvaltningsloven med kommentarer* (5. utg. 2011) på side 472) er det lagt til grunn at "så snart som mulig" i praksis betyr umiddelbart idet det sjelden vil være noen berettiget grunn til å utsette underretningen når vedtaket først er fattet. Sivilombudsammen har uttalt seg om forståelsen av bestemmelsen, se bl.a. SOMB-1996-66 og uttalelse 2016/2249. I uttalelsen fra 1996 ble det presisert at plikten "til å gi underretting følger av vedtaket selv, og må sees adskilt fra iverksettelsen av vedtaket".

PU mener at det på utlendingsfeltet foreligger en del særegne forhold som kan tilsi at spørsmålet om tidspunktet for underretningen bør reguleres særskilt i utlendingsloven. Vi har tidligere redegjort dette i et brev av 03.07.19 til POD (vår referanse 201900888-1), som for ordens skyld vedlegges dette brev. Blant annet taler hensynet til en effektiv returpolitikk og samarbeidet med andre lands myndigheter for at det bør være adgang til en utsatt og kontrollert underretning. Dette bør ikke gjelde rutinemessig, men i visse saker hvor det foreligger fare for at utlendingen ikke vil etterleve vedtaket. Vi presiserer at dette spesielt vil gjelde ved underretning av endelige vedtak hvor parten ikke har ytterligere klagemuligheter, og gjennom vedtaket får en plikt til å forlate Norge. Et annet spørsmål er i hvor stor grad utlendingsmyndighetene plikter å drive oppsøkende virksomhet for å overholde underretningsplikten når utlendinger enten forsvinner eller flytter uten å oppgi noen ny adresse i tråd med utlendingsloven § 19 annet ledd.

Hvilket organ skal underrette?

Utvalget foreslår at det bare er vedtaksorganet som skal underrette om avgjørelsen. I dag kan vedtaksorganet overlate underretningen til andre om "særlige grunner" tilsier det, jf. forvaltningsloven § 27 første ledd tredje punktum. Dette unntaket var begrunnet med at klageinstansen kunne sende vedtaket via underinstansen. Utvalget viser til at dette medfører et tidstap, og de kan ikke se at det kan være vanskelig for vedtaksorganet å selv stå for underretningen.

I utlendings saker blir underretningen gjennomført enten av vedtaksorganet eller av politiet som saksforberedende organ. Praksis varierer fra sakstype og sakstype, og avhenger også av om utlendingen har advokat. I asylsaker underretter UDI eller UNE utlendingen om negative vedtak. Underretningen skjer via utlendingens advokat, se UDI RS 2018-002 *Retningslinjer for advokater som deltar i Utlendingsdirektoratets advokatordning i søknader om beskyttelse samt generelt om advokatordningen*. Om utlendingen ikke ønsker advokat, er oppgaven delegert til PU, se UDI RS 2010-158 *Saksgang i asylsaker*. Positive vedtak i asylsaker blir sendt til politidistriktene som skal underrette parten, jf. punkt 6.3 i UDI RS 2018-002. Også i tilbakekallsaker er det politiet som underretter, se UDI RS 2017-001 *Politiets oppgaver i tilbakekallsaker*. I saker om bort- og utvisning er det primært politiet som skal underrette om vedtaket, se UDI RS 2016-009 *Politiets oppgaver ved underretning og iverksetting av vedtak om bortvisning og utvisning*.

Når vi ser på de ulike retningslinjene fra UDI og den praksis som har ført, mener vi at oppgaven med å underrette i for mange tilfeller har vært delegert til politiet. Selv om vi i utgangspunktet er enig med utvalget i at det er vedtaksorganet som skal underrette om vedtaket, så mener vi at det i visse utlendingssaker foreligger et behov for at oppgaven utføres av politiet. Dette vil primært gjelde i utvisningssakene (og når UDI er vedtaksorgan i bortvisningssakene). I disse sakene har politiet ofte kontroll på utlendingen gjennom en pågripelse og innsettelse i politiarrest, eller så har politiet på annen måte direkte kontakt med parten. Det foreligger ofte et utpreget hasteelement i sakene ved at vedtak skal treffes, spørsmålet om utsatt iverksetting skal vurderes og utsendelse skal gjennomføres i løpet av kort tid. Hensynet til kriminalitetsbekjempelsen taler for en rask utsendelse fra landet. Den mest effektive løsningen er da at politiet underretter om vedtaket. I utvisningssakene foreligger det også en ekstra dimensjon idet det gjelder et skjerpet krav til notoriteten ved underretningen. Dette henger sammen med at utlendingen ilegges et innreiseforbud og at et brudd på dette forbudet er sanksjonert med straff, jf. utlendingsloven § 108 tredje ledd bokstav e.

Vi mener at dagens regulering av dette spørsmålet bør videreføres i den nye forvaltningsloven. Hovedansvaret for å besørge underretning av vedtak bør ligge hos vedtaksorganet, men slik at det i unntakstilfeller åpnes for at dette kan delegeres til andre. Alternativt bør det vurderes om underretning av vedtak på utlendingsfeltet skal reguleres særskilt i utlendingsloven.

Kapittel 8. Klage

§ 53. Klagerett

Etter forvaltningsloven § 28 kan et vedtak påklages av *"en part eller annen med rettslig klageinteresse"*. Utvalget foreslår at det i den nye loven klart skal fremgå at parten har en ubetinget klagerett. Videre viser utvalget til at begrepet *"rettslig klageinteresse"* i seg selv er lite opplysende. Begrepet forslås erstattet med *"andre som i det vesentlige berøres av vedtaket"*. Dette skal svare til kriteriene som er i bruk i tvisteloven. Etter utvalgets vurdering må kriteriet praktiseres slik at klageadgangen etter forvaltningsloven blir minst like vid som søksmålsadgangen etter tvisteloven.

Vi slutter oss til forslaget og dets begrunnelse. Det er ikke hensiktsmessig at forvaltningsloven har operert med en snevrere klageadgang enn for søksmål etter tvisteloven. Det er en bedre løsning at forvaltning selv vurderer sitt vedtak på ny fremfor at dette må bringes direkte inn for domstolene.

Vi kan ikke se at forslaget vil medføre noen endringer for utlendingssakene. Det er i forarbeidene til utlendingsloven tatt høyde for at det kan foreligge klagerett for andre enn parten, jf. Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) i pkt. 17.1.3.1. I høringsforslaget om partstatus i utlendingssaker (saksnr. 7/3681) uttaler departementet at det *"er grunn til å skille mellom hvem som bør ha rettslig klageinteresse (som bør tolkes mest mulig i sammenfallende med rettslig søksmålsinteresse etter tvisteloven) og hvem som bør ha partsrettigheter"*.

§ 61. Retting

Utvalget foreslår en ny bestemmelse om at forvaltningsorganet kan rette sitt eget vedtak. Dette gjelder bare for klare skrivefeil eller regnefeil, utelatelser og andre lignende feil i vedtaket. Etter anmodning fra parten skal slike feil rettes. Bestemmelsen har tatt utgangspunkt i tvisteloven § 19-8 og andre bestemmelser i særlovgivningen. Etter vårt syn synes dette å være en fornuftig bestemmelse. Den vil for eksempel harmonere med den tilsvarende bestemmelsen i straffeprosessloven § 44.

Etter lovutkastets § 61 er det bare helt klare feil som skal rettes, og den åpner ikke for mer omfattende endringer av vedtaket. En slik ubetinget retteplikt vil imidlertid kunne føre til økt ressursbruk for forvaltningen. Omfanget av dette er ikke mulig å anslå.

§ 62. Ugyldighet

I bestemmelsens første ledd reguleres det når forvaltningen kan omgjøre sitt eget vedtak. En av de alternative omgjøringsgrunnene som nevnes der er at vedtaket er ugyldig (bokstav a). I bestemmelsens annet ledd heter at et forvaltningsorgan skal omgjøre et vedtak som er ugyldig.

Sammenhengen mellom bestemmelsens første og annet ledd fremstår for oss som uklar, og dette bør klargjøres før vedtakelsen av bestemmelsen.

Kapittel 12. Iverksetting og tvangsmulkt

§ 75. Iverksetting av enkeltvedtak

Dagens forvaltningslov har ikke en bestemmelse om iverksetting av enkeltvedtak.

I lovutkastets § 75 (1) reguleres det når vedtak kan iverksettes. Det legges opp til at et enkeltvedtak kan iverksettes straks, om ikke annet følger av vedtaket eller det er gitt utsatt iverksetting. I utredningens punkt 28.4.3 vurderer utvalget om forvaltningen som hovedregel skal være avskåret fra å gjennomføre et vedtak mens klagefristen løper. Både svensk og finsk rett bygger på en slik løsning. Utvalget finner at en slik regel vil rekke for langt. Vi slutter oss til utvalget på dette punktet.

Ellers vil lovutkastets § 75 (1) få liten betydning i utlendingssakene. Iverksetting av vedtak er regulert særskilt i utlendingsloven § 90. I bestemmelsens første til femte ledd er det gitt regler for når de ulike vedtakene som treffes etter utlendingsloven kan iverksettes.

I lovutkastets § 75 (2) heter det at om et vedtak skal iverksettes gjennom direkte gjennomføring, skal parten varsles i forkant og gis anledning til å være til stede under gjennomføringen. Reglene kommer i stedet for forvaltningsloven § 2 tredje ledd som sier at avgjørelser om bruk av særlige tvangsmidler for å få gjennomført et vedtak er å anse som enkeltvedtak.

Heller ikke denne bestemmelsen vil få betydning for utlendingssakene. Hvordan vedtak skal gjennomføres er regulert i utlendingsloven § 90 sjette til åttende ledd. Beslutninger om iverksettingen regnes ikke som enkeltvedtak, se siste punktum i utlendingsloven § 90 syvende ledd.

Etter utlendingsloven er utgangspunktet at det skal skje en frivillig etterlevelse av vedtaket, se utlendingsloven § 90 sjette ledd. Om dette ikke skjer, vil politiet gjennomføre vedtaket ved en tvangsretur, jf. utlendingsloven § 90 syvende ledd. Dette gis parten informasjon om i vedtaket. Det kan ikke være noen varsling forut for politiets gjennomføring av vedtaket. Det er gitt anledning til å benytte ulike typer tvangsmidler for å sikre gjennomføringen av vedtak etter utlendingsloven, se lovens §§ 103-106. Forvaltningslovens regler gjelder ikke for bruk av disse tvangsmidlene, se utlendingsloven § 99 tredje ledd. Det er gitt egne saksbehandlingsregler i §§ 103-106d.

I § 75 (3) foreslås skånsomhetsplikten lovfestet. Dette synes fornuftig, og vi støtter at dette inntas i den nye forvaltningsloven. Det er ikke gitt en egen bestemmelse om dette i utlendingsloven § 90. Om et vedtak etter utlendingsloven iverksettes ved hjelp av tvangsmidler, følger det av lovens § 99 første ledd at det gjelder et krav til tilstrekkelighet og forholdsmessighet, jf. også at dette også følger av grunnprinsippene som gjelder for all utøvelse av politimyndighet i politiloven § 6.

§ 76. Utsatt iverksetting

Bestemmelsen gir regler om utsatt iverksetting av enkeltvedtak, og erstatter forvaltningsloven § 42. § 76 (1) regulerer når iverksettingen kan utsettes, mens § 76 (2) regulerer når gjennomføringen skal utsettes. I tredje ledd sies det at anmodninger om utsatt iverksetting skal avgjøres snarest mulig, at et avslag skal begrunnes og at det er anledning til å sette vilkår for utsettingen.

Vi støtter forslaget til ny bestemmelse om utsatt iverksetting. Det er gitt egne bestemmelser om utsatt iverksetting i utlendingsloven § 90 første til femte ledd. Lovutkastets § 76 (1) og (2) harmonerer etter det vi kan se godt med bestemmelsene om utsatt iverksetting i utlendingsloven.

Utvalget foreslår at det skal videreføres at beslutninger om iverksettingen ikke skal anses som enkeltvedtak, og at det således bare er det alminnelige reglene i forvaltningsloven som vil regulere slike beslutninger, jf. punkt 28.5 i utredningen. Dette støtter vi. Det vil føre for langt om det for eksempel også skal gis klagemuligheter på beslutninger som gjelder iverksettingen av enkeltvedtak. Dette vil forvanske forvaltningens arbeid med å sikre effektiv gjennomføring av de enkeltvedtak som fattes.

Administrative, økonomiske og rettssikkerhetsmessige konsekvenser av lovforslaget

Utvalget vurderer i utredningens kapittel 36 hvilke administrative, økonomiske og rettssikkerhetsmessige konsekvenser lovforslaget vil ha.

Etter det vi kan se vil ikke lovforslaget medføre noen omfattende økonomiske og administrative konsekvenser, utover det som er vanlig når en ny lov skal tas i bruk. Hovedlinjene i den gjeldende forvaltningsloven blir videreført. I tillegg medfører ikke forslaget at det er behov for noen omfattende endringer av de saksbehandlingsreglene som er gitt i utlendingsloven. Det vil uansett være slik at reglene i særlovgivningen vil gå foran bestemmelsene i forvaltningsloven ved motstrid.

Med hilsen

Marianne Jakobsen
avdelingsleder

Kristel Lee Høgslett
seksjonsleder

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.