



## BARNEOMBUDET

Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

Vår ref:  
19/00697-3

Saksbehandler:  
Kjersti Botnan Larsen

Dato:  
2. desember 2019

### Barneombudets svar på høring - NOU 2019:5 Ny forvaltningslov

#### 1 Innledning

Vi takker for muligheten til å gi innspill til høringen av NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov. Loven som gjelder nå er laget for en annen tid, og det er behov for en revidering for å tilpasses dagens utfordringer, som økt digitalisering. Vi er enige i at det er behov for en samlet gjennomgang av forvaltningsloven og mener at det er mye positivt i forslaget til ny lov.

Barneombudet etterlyser tydeligere vurderinger av hvordan forslagene vil berøre barns rettsstilling. Vi viser her til barneombudsloven § 3 hvor det fremgår at vi som høringsinstans skal ivareta barns interesser og foreslå tiltak som kan styrke barns rettsikkerhet. Etter vårt syn er barneperspektivet langt på vei fraværende i utredningen.

Nedenfor følger først en oppsummering av våre hovedsynspunkter i punkt 2, i punkt 3 redegjør vi for noen overordnede synspunkter som har betydning for flere av forslagene. Fra punkt 4 gir vi våre innspill til utvalgets vurderinger og forslag. Innspillene våre bygger på samme rekkefølge som kapitlene i lovutkastets struktur.

#### 2 Oppsummering av våre hovedsynspunkter

Barneombudet er gjennomgående positiv til forslaget til ny forvaltningslov. Forslaget inneholder språklige og pedagogiske forbedringer, gode tilpasninger til samfunnsutviklingen og nødvendige endringer for å oppnå målsettingen om en effektiv og god saksbehandling.

Vi etterlyser vurderinger av hvilke konsekvenser lovforslaget vil ha for barn og oppfyllelsen av deres rettigheter. Et manglende barneperspektiv er problematisk når loven i så stor grad berører barn og deres interesser både direkte og indirekte. Departementet bør sørge for at barns rettigheter vurderes grundigere i det videre arbeidet med ny forvaltningslov.

Våre hovedsynspunkter til forslaget til ny forvaltningslov følger under. Vi:

- støtter innføringen av en formålsparagraf, men mener beskrivelsen av rettsikkerhet i formålsbestemmelsen bør bruke begrepet rettsikkerhet eksplisitt.
- støtter at prinsippet om samarbeid lovfestes i § 1 andre ledd, men er i tvil om dette vil være tilstrekkelig.
- mener forvaltningsloven bør inneholde et krav om at all forvaltningsvirksomhet skal være forsvarlig innrettet for å oppfylle kravene i loven med forskrifter.

Postadresse:  
Postboks 8889  
Youngstorget  
0028 OSLO

Besøksadresse:  
Karl Johans gt. 7  
0154 OSLO

E-post:  
post@barneombudet.no  
Tlf: 22 99 39 50  
Org.nr: 971 527 765



www.barneombudet.no

- støtter flertallet (Backer, Fimreite, Halvorsen, Kjørholt og Selle) sitt forslag om at begrepet «enkeltvedtak» videreføres og støtter endringer i enkeltvedtaksbegrepet i § 6 første ledd.
- støtter endringer i partsbegrepet i § 6 tredje ledd, men etterlyser en vurdering av barns partsrettigheter.
- støtter en videreføring av en alminnelig veiledningsplikt, men mener at det ikke bør stå i loven at omfanget må tilpasses forvaltningsorganets kapasitet. Vi er bekymret for at dette særlig vil gå utover barns muligheter til å ivareta sine interesser og rettigheter.
- støtter lovfestingen av regler om delegering.
- støtter de språklige og strukturelle endringene som er gjort i reglene om inhabilitet og en tydeliggjøring i loven av flere omstendigheter som uten videre fører til inhabilitet.
- støtter endringene i reglene om taushetsplikt, men er bekymret for at barneperspektivet ikke er godt nok ivaretatt. Vi mener det er positivt med endringer i reglene om mulighet til å dele taushetsbelagte opplysninger med andre forvaltningsorgan, men er bekymret for at mottakerorganet likevel ikke får de nødvendige opplysningene når det er avgiverorganet som avgjør.
- mener at barns rettigheter bør komme tydeligere frem i utkastets kapittel 7 om saksforberedelse og at departementet bør gjøre en bedre vurdering av barns partsrettigheter i saksbehandlingen, bl.a. aldersgrenser. Overskriften til § 46 bør endres til «barns rettigheter», og bestemmelsen bør endres slik at det blir tydeligere hvilke særlige regler som gjelder når barn berøres av en sak. Barns beste bør lovfestes i § 46.
- støtter at regler om innsyn flyttes til ny innsynslov, men mener disse reglene må gjennomgås slik at dagens utfordringer løses.
- støtter endringer i krav til begrunnelsen for enkeltvedtak. Det bør lovfestes at begrunnelsen for vedtaket skal si noe om hvilke hensyn som har vært de viktigste i skjønnsutøvelsen.
- støtter ikke at klageinstansens kompetanse skal begrenses slik flertallet foreslår for statlige klageinstanser. Utvalget har ikke trukket inn hensynet til barnets beste i vurderingen.
- støtter ikke flertallets forslag om at det ikke skal gis saksomkostninger. Underretning må omfatte opplysninger om saksomkostninger.
- støtter ikke at overordnet organs omgjøringsadgang skal begrenses slik flertallet foreslår.
- støtter ny ugyldighetsregel.
- støtter at det foreslås mer utfyllende regulering av forskrifter.
- ber departementet sørge for tiltak for å implementere ny forvaltningslov, og allerede nå beslutter at loven skal evalueres innen to år etter ikrafttredelse.

### **3 Overordnede kommentarer til forslaget til ny forvaltningslov**

Barneombudet støtter at det er behov for en ny forvaltningslov. Forvaltningsloven er et sentralt virkemiddel for å ivareta rettssikkerheten til den enkelte og samfunnet. Som utvalget, mener vi det er behov for å revidere loven, både for å tilpasse den dagens forvaltning og for å gjøre den mer brukervennlig. Det er i dag flere utfordringer knyttet til hvordan regler forstås og mangelfull regelverksetterlevelse.

Utredningen er omfattende og grundig. Den fanger opp mange av utfordringene ved gjeldende forvaltningslov som vi mener det er behov for å løse i ny lov. Vi mener mange av forslagene til utvalget er gode, og bør videreføres av departementet. Likevel er det noen utfordringer som

gjenstår, og vi etterlyser gjennomgående et barnerettighetsperspektiv, noe vi kommer tilbake til under.

### **3.1 Barneombudets erfaringer med gjeldende forvaltningslov**

Utvalget skriver på side 46 at både mandatet og de erfaringer utvalget har hentet inn tyder på at gjeldende lov etter alminnelig oppfatning er velfungerende. Samtidig er det behov for endringer. Utvalget skriver på side 114 at det ikke finnes systematisk informasjon om hvordan forvaltningsloven samlet har virket i praksis. De viser til noen tidligere undersøkelser som er gjort, bl. a en undersøkelse som er gjort blant ansatte i departementer og direktorater. Utvalget har selv også innhentet informasjon fra en rekke forvaltningsorgan.

Vi ser med bekymring på den mangelfulle evalueringen av hvordan forvaltningsloven faktisk fungerer. For en så sentral lov som forvaltningsloven, burde det vært fulgt bedre med på hvordan loven har fungert. Flere av undersøkelsene er gjort ved å spørre ansatte i departement og direktorat. Dette er ikke de organene som lenger treffer flest enkeltvedtak, og de gjennomfører i varierende grad undersøkelser av hvordan forvaltningsloven følges innenfor sitt ansvarsområde.

Barneombudet har hjemmel til å be om innsyn i offentlige dokumenter etter barneombudsloven § 4. Dette er en hjemmel vi har brukt i flere tilfeller for å be om innsyn i enkeltvedtak fra ulike forvaltningsorgan. Dette har vi både gjort i enkeltsaker hvor vi har hatt grunnlag for å være bekymret, og som en del av vår områdeovervåking. Felles for flere av innsynene er at vi har sett at mange av forvaltningsorganene ikke oppfyller kravene til enkeltvedtak i forvaltningsloven, og at det er store forskjeller mellom hvordan ulike organ forstår kravene i forvaltningsloven. Andre myndigheter har også sett på saksbehandlingen i enkelte sakstyper og har funnet at kravene i forvaltningsloven ikke følges godt nok.<sup>1</sup>

Våre funn kan muligens forklares med at forvaltningsloven er komplisert og at få har den nødvendige kompetansen for å bruke den riktig. De fleste rettsansvenderne i de sektorene vi har undersøkt har ikke juridisk bakgrunn. Vi mener det er viktig at en ny forvaltningslov formuleres slik at den forstås av flere enn jurister. Det vil også være nødvendig med tiltak for å implementere den godt i praksis.

Barneombudet støtter at forvaltningsloven bør ha regler om tvangsmulkt og administrative sanksjoner. Dette kan være nødvendig for å sikre oppfyllelse av klageinstansens vedtak. Vi har i flere av våre rapporter sett behovet for denne typen virkemidler for å sikre at forvaltningens vedtak blir oppfylt.<sup>2</sup> I og med at dette er forholdsvis nye regler har vi ikke kommentert på disse under. Men vi vil understreke at loven fortsatt bør inneholde fellesregler om dette. Disse reglene vil det også være viktig å følge med på hvordan fungerer, og forholdet til særlovgivningen.

---

<sup>1</sup> Barneombudet (2018) *God hjelp til rett tid? Gjennomgang av fylkesmennenes behandling av saker i den nye håndhevingsordningen om elevenes skolemiljø*, Barneombudet (2017) *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrappport 2017, Deloitte (2019) *Evaluering av nytt 9A i opplæringsloven*, Barneombudet (2016) *Grenseløs omsorg. Om bruk av tvang mot barn i barnevern og psykisk helsevern*. Barneombudets fagrappport 2015, Utdanningsdirektoratet (2017) *Fylkesmannens tilsyn med barnehage- og opplæringsområdet i 2017*.

<sup>2</sup> Barneombudet (2017) *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*. Barneombudets fagrappport 2016, Barneombudet (2016) *Grenseløs omsorg. Om bruk av tvang mot barn i barnevern og psykisk helsevern*. Barneombudets fagrappport 2015.

### **3.2 Behov for en mer brukervennlig lov enn i dag**

Vi er positive til målsettingen om å utarbeide en forståelig og brukervennlig forvaltningslov. Slik vi ser det har det vært et problem i dag at flere av bestemmelsene er knappe og det er vanskelig å forstå hva de egentlig betyr. Dette har store konsekvenser når vi vet at de fleste brukerne ikke har juridisk bakgrunn. Derfor er vi også positive til intensjonen som omtales på side 46 om å gi den nye forvaltningsloven en oppbygning og språkdrakt som gjør den så enkel som mulig å bruke, både for forvaltningen og for publikum.

Utvalget foreslår etter vårt syn mange gode grep for å fjerne en del av de kjente uklarhetene i gjeldende lov. Samtidig ser vi at noen bestemmelser har en veldig skjønnsmessig utforming som vil gjøre at det fortsatt vil være krevende å bruke dem, og vi ser også at noen steder kan det være grunn til å foreslå endringer for å gjøre bestemmelsene klarere for bruker.

Utvalget har lagt vekt på rettspedagogiske hensyn i sin utforming av lovutkastet. Det har flere steder ført til mer utfyllende regulering enn i gjeldende forvaltningslov. Dette er grep vi støtter, og som vil kunne gjøre det lettere for både borgere og forvaltningen å forstå hvilke krav som følger av loven. Her vil vi særlig trekke frem reglene om taushetsplikt og klage som eksempler på bestemmelser som har fått en bedre utforming gjennom en annen oppbygning av bestemmelsene.

### **3.3 Forholdet til barns rettigheter må vurderes bedre enn i utredningen**

FNs barnekonvensjon (BK) er en av konvensjonene som er inkorporert gjennom menneskerettsloven. Utvalget gjør kort rede for konvensjonen under omtalen av menneskerettslige forpliktelser og føringer i kapittel 7.2. Her viser utvalget til at barnekonvensjonen gir rettigheter for enhver person under 18 år og kan få direkte betydning for behandlingen av saker som berører barn. Videre skriver de at det følger av artikkel 3 nr. 1 at offentlige myndigheter ved alle handlinger som berører barn skal legge til grunn barnets beste som et grunnleggende hensyn. De uttaler så på side 118: *«Dette innebærer at forvaltningen må ta hensyn til barnets beste både under saksbehandlingen og i den konkrete avgjørelsen som treffes».*

Utvalget kommenterer så artikkel 12 om barns rett til å bli hørt og skriver på side 118:

*«Barnekonvensjonen stiller altså krav til barnets muligheter til å bli hørt og bidra under saksbehandlingen, i den grad det er i stand til å danne seg egne synspunkter. Dessuten skiller barnekonvensjonen seg fra EMK, SP og andre menneskerettighetskonvensjoner i den forstand at forpliktelsene er formulert som nettopp forpliktelser for staten, og ikke rettigheter for individet. Staten får dermed et særlig ansvar for å etterleve konvensjonsforpliktelsene.»*

Til dette vil vi bemerke at dette er en i overkant kort redegjørelse for forpliktelsene som følger av barnekonvensjonen. Her savner vi også at det redegjøres for Grunnloven § 104.

Videre vil vi peke på at vi ikke kan se at utvalget har fulgt opp det de selv redegjør for om barnekonvensjonen i siste del av sitatet over i sine vurderinger i utredningen. Slik vi ser det har ikke utvalget vurdert hvordan forpliktelsene i barnekonvensjonen får betydning for ny forvaltningslov. Barnerettighetsperspektivet er så godt som fraværende i utredningen, og vi mener departementet i det videre arbeidet med ny forvaltningslov bør vurdere forholdet til barnekonvensjonen grundigere. Vi vil her vise til at barnekonvensjonen artikkel 4 pålegger staten å sette inn alle egnede lovgivningsmessige tiltak for å oppfylle de forpliktelsene som følger av konvensjonen. Ved ny lovgivning innebærer det at myndighetene må vurdere hvilke

konsekvenser lovforslaget har for oppfyllelsen av barns rettigheter, det vil si å gjennomføre en barnerettighetsvurdering. Her vil vi også vise til veilederen til utredningsinstruksen hvor det er presisert at de menneskerettslige konsekvensene skal vurderes. Barnekonvensjonen er en del av disse. Som et minimum burde det kunne forventes at utvalget hadde vurdert artikkel 3 og 12 i tilknytning til relevante forslag, og har vurdert om det er andre artikler som eventuelt er aktuelle. Noe annet vil ikke være i samsvar med det utvalget selv skriver om at staten har et særlig ansvar for å etterleve konvensjonsforpliktelsene.

Til utvalgets redegjørelse av barnekonvensjonen vil vi også bemerke at «saker som gjelder barn», ikke bare skal forstås som sakene hvor barn er direkte berørt, for eksempel saker om spesialundervisning i skolen eller barnevernssaker. Artikkel 3 og 12 gjelder i alle saker som «angår» barn. Det innebærer at barnekonvensjonen artikkel 3 og 12 også har betydning i saker som gjelder voksne der barn blir berørt indirekte av resultatet. Et eksempel på dette kan være saker om økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven kapittel 4.

Utvalget er av den oppfatning at både dagens regler og forslaget til ny lov i all hovedsak ligger godt innenfor rammene av internasjonale forpliktelser. Slik vi ser det, er dette ikke synliggjort fordi disse vurderingene mangler i utredningen. Barneombudet mener i tillegg at bestemmelsene som nå direkte omtaler barn bør gjennomgås med henblikk på om de oppfyller barnekonvensjonen. Vi viser her særlig til § 46 om mindreåriges rettigheter.

Vi etterlyser også at Grunnloven § 104 brukes som en rettskilde i utredningen. Vi har merket oss at utvalget i flere kapitler har vist til andre grunnlovsbestemmelser, blant annet viser de til § 49 om kommunalt selvstyre i kapittel 24 i drøftingen av klageordninger. Vi kan ikke se noen grunn til at Grunnloven § 104 om barns rettigheter skal ha en annen status i vurderingene.

Vi ber også departementet om å ta stilling til fra hvilken alder barn skal ha partsevne, og om barn som ikke er gamle nok til å ha partsevne likevel har andre rettigheter i behandlingen av saker. Slik vi ser det, er dette mangelfullt utredet.

Det sterke individuelle vernet til barn begrenses av foreldrenes plikter og rettigheter etter barnekonvensjonens artikkel 5 og foreldreansvaret i barneloven. Barn har i liten grad egne partsrettigheter, slik at deres rettigheter utøves gjennom vergen. I de fleste tilfeller vil barnet og foreldrenes interesser være sammenfallende, og man kan gå ut fra at foreldrene ivaretar barnets beste i sin utøvelse av foreldreansvaret. Slik er det imidlertid ikke alltid.

Det er når man ikke kan gå ut fra at foreldrene vil utøve foreldreansvaret, og dermed rollen som barnets rettslige verge, til barnets beste at regelverket settes på prøve. Denne komplekse problemstillingen har utvalget i for liten grad vurdert. Barneombudet mener utvalget i større grad burde vurdert om forvaltningsloven i tilstrekkelig grad ivaretar barnets rett til å bli hørt, og barnets rett til beskyttelse etter Grunnlovens § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 12 og 19.

Vi har i dag kunnskap om at barn ikke forteller offentlige tjenester om krenkelser de har blitt utsatt for. En ny undersøkelse om vold, overgrep og omsorgssvikt blant barn og unge viser at kun 1 av 5 har fortalt noen offentlig tjeneste om hva de har opplevd.<sup>3</sup> Mange av Barneombudets samtaler med barn og unge viser samme tendens. Barn føler seg ikke trygge nok til å fortelle hjelpere i det offentlige hva de har vært utsatt for. Barneombudet møter mange ungdommer som forteller at de kun har fortalt en brøkdel av hva de har opplevd til barnevernet. Dette

---

<sup>3</sup> Hafstad, G. S., og Augusti, E. M. (Red.) (2019). *Ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten: En nasjonal undersøkelse av ungdom i alderen 12 til 16 år*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. (Rapport 4/2019).

begrunner de med at det ikke føles trygt å fortelle til barnevernet når de forstår at informasjonen går direkte tilbake til foreldrene. Vi ber om at dette tas hensyn til særskilt knyttet til reglene om varsling (se punkt 10.1) og innsyn (se punkt 10.4).

### **3.4 Noen av barnekonvensjonens forpliktelser bør tas inn i forvaltningsloven**

Rettskildebildet er komplisert når det ikke bare er ulovfestede prinsipper og særlovgivningen som skal tolkes inn i forvaltningsretten, men også menneskerettighetskonvensjonene og personvernforordningen. Det er ikke lett for en rettsansvender å holde oversikt, og enda vanskeligere når det er mange uten juridisk utdanning som jobber i forvaltningen.

Vår erfaring er at innenfor flere sektorer er det for liten bevissthet om barns rettigheter etter barnekonvensjonen og vi ser ikke spor etter artikkel 3 eller 12 i begrunnelsen for vedtaket eller sakens øvrige dokumenter. Vi mener at det er nødvendig å presisere hva som forventes direkte i forvaltningsloven. Her vil vi særlig be departementet om at to av de generelle prinsippene i barnekonvensjonen, som også er rettigheter, bør lovfestes i forvaltningsloven. Dette gjelder barns rett til å bli hørt og at barns beste skal være et grunnleggende hensyn i avgjørelser som berører barn direkte og indirekte, jf. barnekonvensjonen artikkel 12 og 3. Vi ser at artikkel 12 er foreslått tatt inn i § 46, men vi savner barnets beste-vurderingen.

Vår erfaring fra særlovgivningen er at dersom disse rettighetene tas inn i det norske lovverket som brukes av forvaltningsorganene i det daglige, får det stor betydning for praksisen deres. Dette gjelder blant annet i utdanningssektoren hvor det har hatt stor betydning at dette er lovfestet i opplæringsloven kapittel 9A. Den rettspedagogiske verdien er stor.

Utvalget har foreslått at krav fra personvernforordningen tas inn i ulike bestemmelser, for eksempel i § 36 andre og tredje ledd. Vi antar at utvalget dermed ser verdien av denne typen regulering for praksis. Vi ber om at det samme gjøres for hensynet til barnets beste.

### **3.5 Nødvendig med tiltak for å implementere og evaluere reglene**

Barneombudet vil understreke at en så omfattende lovrevisjon som foreslås her vil kreve tiltak for å implementere reglene. Det vil være et stort behov for veiledning og kompetanseheving i forvaltningen. Dette må ikke undervurderes. Vi viser her til det vi har skrevet over i punkt 3.1 om våre erfaringer med gjeldende forvaltningslov. Vi ber derfor departementet om å vurdere hvilke tiltak som vil være nødvendige for bedre implementering av loven, og hvor mye av dette som er mulig å sette i gang før loven settes i kraft.

Vi ber også departementet om å sørge for en evaluering av hvordan reglene fungerer. Dette bør skje relativt kort tid etter at reglene har trådt i kraft, slik at det vil være mulig å se hvilke utfordringer praksisfeltet opplever og sette inn egnede tiltak for å avhjelpe disse. Vi viser her til evalueringen av opplæringsloven kapittel 9A som Stortinget vedtok at skulle gjennomføres to år etter ikrafttredelse. Denne evalueringen ga innsikt i noen av utfordringene med disse reglene, og her viste det seg at flere av utfordringene kunne spores tilbake til svak forvaltningskompetanse hos skolene og skoleeierne.

## **4 Til utkastets kapittel 1 – Lovens formål og virkeområde**

Utvalget er opptatt av forvaltningslovens verdier, forventninger og formål, samt forholdet mellom forvaltningsloven og de ulovfestede prinsippene. Vi er enig med utvalget i at det bør vurderes om en del av de ulovfestede prinsippene bør lovfestes. Dette vil også gjøre dem mer

synlige og forhåpentligvis enklere å forstå. Det er en del overlapp i kapitlene i utredningen når det gjelder omtalen av formålet med forvaltningsloven og reguleringen av ulovfestede prinsipper. Dette er omtalt i bl.a. kapittel 10, 11, 14 og 34, noe som bidrar til å gjøre fremstillingen mer komplisert. Her velger vi å kommentere det samlet.

#### **4.1 Formålsparagrafen - § 1**

Utvalget har foreslått en ny formålsbestemmelse i § 1. Det finnes ikke en slik bestemmelse i dag. Vi er positive til at det fastsettes en formålsbestemmelse.

Forvaltningsloven er avgjørende for borgerne ved at den setter minstestandarden for krav som forvaltningen skal oppfylle når den utøver offentlig myndighet. Den skal ivareta borgernes rettssikkerhet og må derfor ha krav som det er mulig å forstå for både forvaltningen og borgerne. Dersom kravene ikke forstås av forvaltningen, vil den ikke fungere slik den skal. Derfor er det nødvendig at forvaltningsloven er formulert så klart som mulig, samtidig som den gir mulighet for skjønnsutøvelse der det kreves. Det er viktig at formålet med loven er klart formulert og forstått av de som skal bruke loven.

Utvalget mener formålsparagrafen bør reflektere de mest grunnleggende hensynene bak loven. I merknaden til bestemmelsen står det at den ikke gir noen selvstendige krav til forvaltningen, men kan få betydning på flere måter. Dette gjelder ved tolking av loven, for eksempel der ressursituasjonen vil ha en viss betydning for hvor langt lovens krav rekker. Utvalget viser selv til veiledningsplikten og utredningsplikten. Den vil også være en retningslinje for utøvingen av det forvaltningsskjønnet som loven gir. Formålsparagrafen vil også kunne få betydning for løsningen av spørsmål som ikke er regulert i loven, men som i stedet følger av ulovfestet rett eller er overlatt til god forvaltningsskikk. Loven må balansere flere hensyn, og det er i denne forbindelse utvalget mener det er behov for en formålsbestemmelse.

Barneombudet ser at en formålsbestemmelse vil kunne ha en funksjon ved å uttrykke formålet med loven, samt hensyn som loven skal tjene. Vi mener samtidig det kan stilles spørsmål ved om en slik formålsbestemmelse faktisk vil ha noen innvirkning på forvaltningspraksis, eller om det i hovedsak vil være en ren symbolbestemmelse. Dersom formålsbestemmelsen skal ha en innvirkning, må den også ha betydning for hvordan de øvrige bestemmelsene utformes, og den bør trekkes inn som en rettskilde i vurderingene. Dette er i liten grad gjort av utvalget, og dette bør gjøres mer aktivt i det videre arbeidet med ny lov.

Vi støtter at lovens formål er at saksbehandlingen skal være god, tillitskapene og effektiv, men er i tvil om dette får noen praktisk betydning. Vi støtter også at ett av formålene er å ivareta rettssikkerheten. Imidlertid mener vi at formuleringen «*den skal ivareta hensynet til den enkelte og til samfunnet*» kan være misvisende. Slik vi ser det, bør rettssikkerhet brukes som et begrep i § 1 første ledd. Vi ber departementet om å endre beskrivelsen av rettssikkerhet i formålsbestemmelsen slik at det også er mer i samsvar med intensjonen om klart språk.

#### ***Lovfesting av ulovfestede prinsipper i § 1 andre ledd***

Noe av det som er krevende i forvaltningsretten er at det finnes flere ulovfestede prinsipper i tillegg til forvaltningsloven. For noen av prinsippene er det også vanskelig å finne god informasjon om innholdet, og det er ikke nødvendigvis enighet i juridisk teori. Dette gjør det krevende for rettsanvenderne.

Barneombudet mener det er nødvendig å gjøre det tydeligere hvilke prinsipper som gjelder i forvaltningsretten, slik at de blir lettere tilgjengelig for brukerne av loven. Vi er derfor positive

til utvalgets gjennomgang av de ulovfestede prinsippene, og at de vurderer om noen av dem kan lovfestes.

Utvalget har i § 1 andre ledd foreslått at prinsippene om saklighet og samarbeid lovfestes. Disse prinsippene kan lovfestes flere steder. Å lovfeste dem i formålsbestemmelsen har både fordeler og ulemper. Utvalget presiserer selv i merknaden at dette ikke er selvstendige krav, men at de skal oppfattes som en rettesnor for utøving av all forvaltningsvirksomhet. Utvalget sier på side 161 at de vil «*lovfeste en alminnelig rettesnor om saklighet og samarbeid mellom forvaltningsorganer.*» Slik vi ser det er det nødvendig å spørre hva dette egentlig vil si.

#### ***Til lovfesting av samarbeid mellom forvaltningsorganer i § 1 andre ledd***

Barneombudet har lenge vært bekymret for manglende samarbeid mellom ulike forvaltningsorgan når barn trenger hjelp fra flere tjenester. Dessverre har vi sett mange eksempler på at hjelpen barn og deres familier får i liten grad er koordinert. Noe av dette handler om manglende samarbeid mellom ulike forvaltningsorgan i saksbehandlingen, som at det ikke utveksles nødvendig informasjon. I andre tilfeller skyldes det at ansvaret skyves frem og tilbake mellom tjenester uten at noen tar ansvar for helheten.

Vi er positive til å lovfeste et prinsipp om samarbeid i forvaltningen i § 1 andre ledd. Mange avgjørelser som treffes har betydning utenfor den sektoren de treffes i, og virkningen av den enkelte avgjørelsen kan være avhengig av beslutninger truffet i andre sektorer. Vi er derfor opptatt av at forvaltningsloven i større grad må legge til rette for og stimulere til bedre samarbeid mellom forvaltningsorgan. Dette vil være aktuelt for flere bestemmelser i loven.

Utvalget presiserer at samarbeidet må skje innenfor de rammer lover og forskrifter setter, men bestemmelsen vil ha selvstendig betydning der forvaltningsorganet står fritt. De skriver at dette kan komme til uttrykk for eksempel ved deling av informasjon.

Det er uklart hvor langt plikten til samarbeid som utvalget foreslår strekker seg. Utvalget skriver at den praktiske gjennomføringen av den rettesnoren som utvalget foreslår, må sees som et *ansvar for ledelsen* av de aktuelle forvaltningsorganene. Vi mener det vil være nødvendig å konkretisere og tydeliggjøre ansvaret for samarbeid mellom forvaltningsorgan nærmere. Ellers kan ressurs hensyn gjøre at forvaltningsorgan prioriterer sine kjerneoppgaver fremfor å fremme samarbeid utenfor sitt hovedsaksområde i en tid der det stilles høyere og høyere krav til effektivitet i statlig og kommunal forvaltning. Resultatet er at det da vil bli veldig variabelt hvordan og i hvilken grad de ulike organene vil prioritere dette. Dette er ikke heldig for barn.

Utvalget drøfter i kapittel 14 samarbeid mellom forvaltningsorganer og avgjørelser i fellesskap. Utvalget drøfter blant annet spørsmål om delt kompetanse, flere avgjørelser i fellesskap og felles vedtak, men foreslår ingen lovfesting i forvaltningsloven. Utvalget finner det klart at alminnelige regler om dette ikke egner seg i loven, og viser til at eventuell nærmere lovregulering av bestemte former for samarbeid og samordning best kan skje i særlovgivningen på det aktuelle området. De viser også til den foreslåtte formålsbestemmelsen. Vi er ikke uenige i dette, men mener at forvaltningsloven i større grad bør legge til rette for mer samarbeid mellom forvaltningsorgan. Vi er bekymret for at barn ikke får den tverrfaglige hjelpen de trenger fordi det oppleves å være for mange hindringer i lovgivningen. Departementet bør også presisere at barnekonvensjonen forutsetter at tjenestene samarbeider når rettighetene skal oppfylles, og at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Dette vil også gjelde samarbeid.



## 4.2 Det bør lovfestes et krav til forsvarlig systeminnretning

I kapittel 11.8 drøfter utvalget om det er behov for å lovfeste et systemkrav om at all forvaltningsvirksomhet skal være forsvarlig innrettet. Utvalget sier selv på side 159 at «*Etter utvalgets syn taler gode grunner for at det i større grad blir fastsatt visse minstekrav til innretning av forvaltningens virksomhet*». Utvalget er blant annet opptatt av konsekvenser av systemsvikt. Utvalget har gode betraktninger om hvorfor det er behov for et slikt krav. Likevel konkluderer utvalget med å ikke innføre et slikt krav fordi det vil være vanskelig å avgjøre hva som ligger i kravet. Økonomiske og administrative konsekvenser av lovfesting vil også være usikre, og oppfølgingen vil være avhengig av tilstrekkelig bevilgning. Dette er en konklusjon vi ikke støtter.

Som vi skriver i punkt 3.1, er Barneombudet bekymret for manglende etterlevelse av forvaltningsloven. For å sikre riktige avgjørelser og styrke befolkningens tillit, er det nødvendig at forvaltningsorganet selv og eventuelle overordnede organ jobber systemrettet, og her vil et krav om at forvaltningen skal være forsvarlig innrettet slik at kravene i forvaltningsloven oppfylles være et egnet virkemiddel.

Vi mener utvalget her burde foreslått å lovfeste et krav om at forvaltningsvirksomheten skal være forsvarlig innrettet. Dette er en type lovkrav som ikke er uvanlig på andre rettsområder for å sikre at lovens krav følges. Vi mener også at kravene i forvaltningsloven er så grunnleggende for alle forvaltningsorgan at det bør lovfestes et sektorovergripende krav. Dette bør ikke bare overlates til de enkelte sektorene. Det er ikke tilstrekkelig at det er krav til internkontroll i kommuneloven og økonomiregelverket for staten.

Forvaltningslovens bestemmelser oppstiller i seg selv krav som kan brukes for å utlede hva kravet om forsvarlighet vil innebære, men det vil være nødvendig med en bestemmelse som fastsetter ansvaret for å følge med på om lovkravene oppfylles og ansvar for å sette inn tiltak om det avdekkes avvik. Vi mener at forvaltningen bør pålegges å konkretisere og operasjonalisere kravene til saksbehandlingen, til å dokumentere tilretteleggingen og hvordan de fastsatte kravene blir oppfylt. Dette vil også handle om at de ansatte har den nødvendige kompetansen til å utføre sine oppgaver. Gjennom en lovfesting av et slikt ansvar vil også forvaltningen måtte rette mer oppmerksomhet mot hva forsvarlig forvaltningsvirksomhet innebærer. Her må det også ses på innholdet i avgjørelsene mer systematisk for å avdekke om praksisen er i samsvar med regelverket. I en tid med økt digitalisering vil et krav til forsvarlig innretning også omfatte hvordan den helautomatiske saksbehandlingen ivaretar dette.

Vi stiller også spørsmål ved at utvalget mener at et slikt lovkrav ikke bør fastsettes fordi det vil være avhengig av tilstrekkelige bevilgninger. Det å følge forvaltningsloven er ikke til valg, og når det slik utvalget skriver, er et lederansvar å sikre dette, kan det diskuteres hvor mye mer et slikt krav innebærer enn det som allerede påhviler leder. Dessuten kan det argumenteres med at de negative konsekvensene av at forvaltningsvirksomheten ikke er forsvarlig innrettet vil være enda større, både når det gjelder omdømme, rettssikkerhet og økonomi. I de tilfellene hvor det avdekkes systemsvikt vil det kunne ha store økonomiske og administrative konsekvenser å rette opp feilene. Da vil det være en mindre kostbar løsning å forebygge gjennom systemkrav.

Vi anbefaler at forvaltningsloven bør inneholde et krav om at all forvaltningsvirksomhet skal være forsvarlig innrettet for å oppfylle kravene i loven med forskrifter.

### **4.3 Enkeltvedtaksbegrepet - § 6 første ledd**

Definisjonene i gjeldende forvaltningslov § 2 er utfordrende. Både definisjonen av enkeltvedtak som kommenteres her, og definisjonen av «part» som kommenteres nedenfor har i praksis skapt mange utfordringer. Dette kan igjen få konsekvenser for de involvertes rettssikkerhet.

Vi støtter utvalgets vurdering om at det er behov for å rydde i begrepsbruken knyttet til ulike typer avgjørelser og avklare hvilke regler som skal gjelde for ulike avgjørelser som ikke er enkeltvedtak. Vi er positive til at «vedtak» ikke lenger skal brukes som et overbegrep som omfatter både enkeltvedtak og forskrifter. Dette er en konstruksjon som, slik vi ser det, kan ha bidratt til unødig komplisering.

Det er dissens i utvalget om begrepet «enkeltvedtak» bør videreføres eller ikke. Etter vårt syn vil det ikke være noe bedre å bruke «vedtak» som begrep, og det vil innebære at språkbruk endres. Endring av begreper kan i mange tilfeller ha en positiv virkning, men da bør det være begrep som er ulike det eksisterende. En endring slik det foreslås, tror vi heller kan bidra til å forvirre. Vi støtter flertallet (Backer, Fimreite, Halvorsen, Kjørholt og Selle) sitt forslag om at begrepet «enkeltvedtak» videreføres. Vi mener at det heller bør reguleres tydeligere i loven hva som er vilkårene for at noe er et enkeltvedtak. Her er vi også enige med utvalget i at det fortsatt bør lovfestes særskilte saksbehandlingskrav til enkeltvedtak i forvaltningsloven.

For å rydde opp i avgrensningen av et enkeltvedtak, støtter vi utvalgets forslag om at en regulering gjennom en kombinasjon av generelle kriterier og typetilfeller bør lovfestes. Når det gjelder de generelle kriterier er de i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Det nye er vilkåret om at avgjørelsen «*avslutter saken helt eller delvis*». Dette skal forstås som at det må ha blitt truffet en realitetsavgjørelse. Prosessledende avgjørelser og andre avgjørelser truffet under saksbehandlingen eller etter at saken er avgjort, faller utenfor. Dette støtter vi. Samtidig mener vi det er nødvendig med god veiledning om hva dette vilkåret innebærer, slik at forvaltningsorganene praktiserer det riktig.

I reguleringen av enkeltvedtak er det særlig forslag om reguleringen av typetilfeller som har blitt bedre. Ved at listen følger etter de generelle kriteriene er det gjort gode rettspedagogiske grep som vil være enklere for brukerne.

Vi er særlig positive til at det er eksplisitt sagt at avvisningsvedtak er enkeltvedtak. Selv om det også står i gjeldende § 2, er det vårt inntrykk at mange ikke gjør et enkeltvedtak når de avviser en sak. Vår erfaring er at det er mye usikkerhet knyttet til avvisning av en sak. Dette vil være med å rydde opp i en praksis som har svekket rettssikkerheten til de som er involverte i en sak.

### **4.4 Partsbegrepet - § 6 tredje ledd**

Partsbegrepet er et av de mest sentrale i dagens forvaltningslov fordi det utløser særskilte rettigheter i saksbehandlingen. Det er komplisert å vurdere hvem som skal ha partsstatus i en sak. Dette er også et av begrepene som det etter vår vurdering har vært en del usikkerhet knyttet til, og som har ført til at personer som skulle hatt partsrettigheter ikke har fått det, og at derfor ikke har fått muligheten til å ivareta sine rettigheter i førsteinstansens saksbehandling. Dette kan ha gått ut over deres rettssikkerhet og hatt betydning for avgjørelsens innhold. Vi er derfor positive til at utvalget foreslår en ny legaldefinisjon av partsbegrepet.

Utvalget viser til at hovedspørsmålet er hvor sterkt, evt. på hvilken måte noen må være berørt av en avgjørelse før de regnes som parter i saken, slik at de får særskilte rettigheter under

saksbehandling. De foreslår at det, som i dag, skal være en relativt høy terskel for å gi partsstilling til den som blir indirekte og faktisk berørt av et vedtak. Dette er vi enige i.

Som utvalget skriver har en del av problemet i dag vært knyttet forståelsen av vilkåret «*som saken ellers direkte gjelder*» i § 2 første ledd bokstav e. Dette har åpnet for ulike tolkninger av hvor sterk tilknytning til saken noen må ha. Vi støtter utvalgets forslag om å endre dette ved å liste opp flere tilknytningsformer med vurderingskriterier i § 6 tredje ledd.

Slik vi ser det, er noen av formuleringene fremdeles uklare. Det er særlig bokstav c som det vil være nødvendig å gi mer veiledning til. Hvor mye vil skulle til for at det er «*vesentlige ulemper eller skadevirkninger for*». Hvor skal lista ligge for at noe vil være vesentlig? Her vil det være nødvendig med god veiledning fra departementet om hvordan alternativene skal forstås. Her savner vi særlig eksempler fra velferdstjenester i utvalgets fremstilling.

### ***Mange uklarheter om barns partsstatus i praksis***

Vi mener at det er nødvendig at det i omtalen av partbegrepet sies mer om barns rettsstilling. Utvalget viser på side 183 til at vergemålsloven har regler om hvem som blir stedfortreder for parter som ikke har prosessuell handleevne, som barn, og til særreglene som gjelder for barn under saksbehandlingen, selv om deres vanlige partsrettigheter blir ivaretatt av vergen eller den som har foreldreansvaret. Dette mener vi ikke er tilstrekkelig avklaring.

I praksis er det etter vår vurdering mye uklarhet om hva dette faktisk innebærer og forskjellige oppfatninger i ulike sektorer. Utvalget har ingen diskusjon av hvorvidt barn kan innvilges partsrettigheter, men påpeker at enhver som går inn under definisjonen er part, selv om vedkommende ikke kan opptre på egenhånd. Etter vårt syn er redegjørelsene knappe uten at utvalget i realiteten går inn i problemstillingene. Vi mener at utvalget under drøftelsen av partsbegrepet også burde vurdert barns rettsstilling og deres prosessuelle handleevne. Et sentralt spørsmål er aldersgrenser. Her er det behov for avklaringer.

Vi ber departementet om å gjøre en mer utfyllende vurdering av barns partstatus, og her må også forholdet mellom barn og foreldre avklares bedre. Vi viser her til at i noen saker vil det være et konflikthold, eller at barnet av andre grunner vil ha behov for å beskyttes mot sine foreldre. Et eksempel kan være saker etter barnevernsloven. Dette bør belyses på et overordnet nivå. Se våre merknader om dette andre steder i vårt innspill, se særlig innspill til utkastets kapittel 7.

## **5 Til utkastets kap. 2 - Alminnelige bestemmelser**

I utkastets kapittel 2 har utvalget foreslått å samle en del bestemmelser av mer generell karakter som får betydning for forvaltningens saksbehandling. Nedenfor kommenterer vi flere av disse.

### **5.1 Forvaltningsspråk - § 8**

Barneombudet støtter utvalgets forslag om å regulere krav til forvaltningsspråk. Dette vil gi klarere rammer for hva mottakerne kan forvente av forvaltningen. Vi støtter også at det bør lovfestes at forvaltningsspråket er norsk. Her støtter vi også at det i tredje ledd er vist til regelverket som regulerer bruken av statens tre offisielle skriftspråk av pedagogiske grunner. Dette vil kunne bidra til å sikre at kravene til samisk oppfylles.

Utvalget foreslår videre i § 8 andre ledd at klart og presist språk skal lovfestes. Dette er Barneombudet positiv til. Det at informasjon til borgerne skal være i et språk de kan forstå er viktig for at de skal kunne ivareta sine rettigheter. Vi har dessverre sett mange eksempler på

enkeltvedtak og annen kommunikasjon som er skrevet i et språk som gjør dem nesten umulige å forstå.

Vi vet at det er spesielt viktig for barn at informasjon gis i et språk de forstår. Vi legger derfor til grunn at når mindreårige er part i saken så må informasjonen til dem utformes i et språk tilpasset dem. Dette er presisert i merknaden, noe vi er glade for å se. Her ber vi departementet også om å klargjøre hvilke krav som gjelder om et barn som selv ikke har partsstatus på grunn av sin alder er involvert.

Samtidig mener vi at ordlyden bør endres noe. Slik vi ser det bør ikke begrensningen om at språket «*om så vidt mulig tilpasses mottakeren*» være med. Vi mener at «om så vidt mulig» vil kunne virke negativt.

Vi foreslår at andre ledd lyder:

«Forvaltningsorganet skal bruke et språk som er klart, presist og *tilpasset* mottakeren.»

## **5.2 Tolking og oversetting - § 9**

Vi støtter at det vises til tolkeloven for forvaltningsorganers plikt til å bruke tolk. Det betyr blant annet at barn ikke skal kunne brukes som tolk for sine foreldre. Det er et viktig prinsipp vi støtter. Dette bør påpekes i lovproposisjonen som veiledning.

I § 9 andre ledd foreslår utvalget at i saker om enkeltvedtak skal forvaltningsorganet oversette vedtaket med begrunnelse i gitte tilfeller. Dette gjelder bare i saker som forvaltningen selv tar opp. I saker som parten selv tar opp gjelder ikke krav til oversetting. Her kan veiledningsplikten og utredningsplikten pålegge forvaltningsorganet å bidra til å hjelpe parten å forstå saken bedre. Bestemmelsen må ses i sammenheng med kravene i § 8 fjerde ledd. Det innebærer at sentrale dokumenter i saken oversettes til engelsk eller et annet språk parten forstår så langt det er nødvendig for at parten skal kunne ivareta sine interesser på en rimelig måte. Her vil nødvendighetskriteriet måtte avklares. Her bør det også vurderes om det vil ha noen særskilte konsekvenser om saken angår barn.

I vurderingen utdyper utvalget hvordan kravet skal forstås. Her sier de at forvaltningsorganet ikke kan se bort fra henvendelser som kommer på et annet språk, og at avsenderen må få beskjed om hva som er skjedd med henvendelsen, men utvalget foreslår ingen plikt til å behandle henvendelsen dersom den kommer på et annet språk enn engelsk eller et nordisk hovedspråk. Vi støtter dette forslaget. Her vil også formålsbestemmelsen kunne komme inn som et moment for å vurdere hvor langt forvaltningen bør strekke seg.

## **5.3 Skriftlig saksbehandling - § 10**

Barneombudet støtter at hovedregelen skal være at saksbehandlingen skal være skriftlig. Samtidig vil vi understreke at dersom saken berører barn kan det være krav i barnekonvensjonen som får betydning for dette og at det vil være aktuelt med mer muntlighet enn der bare voksne er involvert. Dersom saken vedrører barn, har de en rett etter barnekonvensjonen til å bli hørt, og dette skal skje på en barnevennlig måte. Ofte vil dette være en form for samtale med barnet. Her viser vi blant annet til § 15 hvor det er fastsatt at barn som blir representert av verge i en sak, har rett til en samtale. Vi viser for øvrig til våre merknader til kapittel 7 om barns rettigheter i saker om enkeltvedtak i punkt 10 og til punkt 3.4 over.

### ***Unntak fra kravet til skriftlighet***

Utvalget har i andre ledd foreslått at hvis det er nødvendig fordi saken haster eller andre særlige forhold tilsier det, kan saksbehandlingen skje på annen måte. Dette er vi i utgangspunktet positive til. Det vil være forvaltningen som har plikt til å begrunne dette. Uansett må forvaltningen vurdere om det er nødvendig med etterfølgende nedtegning.

## **5.4 Digital saksbehandling og kommunikasjon - §§ 11 til 13**

Digitalisering er et av utviklingstrekkene ved samfunnet som også har betydning for utformingen av forvaltningsloven. Vi er opptatt av at digitaliseringen kan bidra til effektivisering av forvaltningens arbeid, og at digital kommunikasjon kan gjøre det enklere for borgerne å komme i kontakt med forvaltningen. Samtidig kan teknologiens muligheter svekke rettssikkerheten til borgerne, blant annet ved deling av personopplysninger til uvedkommende og helautomatisering av skjønnsutøvelse. Vi ber departementet særskilt om å vurdere hva som må til for at barns rettigheter oppfylles, og om barn har behov for et særskilt vern. Slik vi leser kapittel 18 i utredningen er det i liten grad vurdert om barn har behov for særskilte tiltak for at deres rettigheter skal oppfylles.

Vi støtter for øvrig at bestemmelsene i forvaltningsloven som hovedregel skal være teknologinøytrale, men ser at det er behov for å regulere digital kommunikasjon og saksbehandling særskilt.

### ***Helautomatisert saksbehandling og automatiserte saksbehandlingssystemer - §§ 11 og 12***

Vi ser at det er store muligheter og utfordringer ved integrering av informasjonssystemer i offentlig forvaltning. Det er også større grad av integrasjon av informasjonssystemer mellom det offentlige og private. Dette kan blant annet reise noen utfordringer knyttet til barns personvern, og her må regelverket sette rammer for hva som er lov. Systemet må ivareta kravene i personvernforordningen om blant annet hjemmelsgrunnlag, lagring, retting og sletting. Her må det ses på utfordringer med bruk av de automatiserte systemene og kontroll med det.

Når det gjelder reguleringen av helautomatisert saksbehandling har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall som er uenige i hvordan personvernforordningen artikkel 22 skal forstås. Dette resulterer i to ulike forslag. Her ber vi om at dere særskilt vurderer hensynet til barn når dere skal avklare hvordan artikkelen skal forstås. Barn er særskilt sårbare i denne sammenheng. Her viser vi blant annet til fortalen til personvernforordningen punkt 38 som blant annet omtaler profilering.

### ***Kontakt fra den enkelte og digital kommunikasjon- § 13***

Utvalget kommenterer på side 268 at endring i kommunikasjonsformen mellom borger og forvaltning innebærer effektivisering, men kan lede til utfordringer for sårbare grupper. Barneombudet vil peke på at barn i denne forbindelse kan være en slik sårbar gruppe, og vi er opptatt av at forvaltningen også legger til rette for digital kommunikasjon på barns premisser. Dette innebærer blant annet at forvaltningen må være tilgjengelig for barn, og at barn kan ta kontakt på en effektiv og sikker måte. Her kan det finnes noen utfordringer med at barn ikke nødvendigvis har digital post. Dette bør departementet ta med i sine vurderinger.

Utvalget har foreslått at overskriften på § 13 skal være «*Kontakt fra den enkelte og digital kommunikasjon*». Vi foreslår at denne bør endres slik at den er mer i samsvar med klart språk. Nå er det uklart hva den egentlig handler om. Vi har merket oss at KS i sin høringsuttalelse har foreslått at § 13 endres til «*Kommunikasjon mellom innbygger og forvaltningen*». Dette forslaget støtter vi. Alternativt kan «digital» legges til først.

## **5.5 Veiledningsplikten - §§ 14 til 16**

Veiledningsplikten skal gi borgerne mulighet til å ivareta sine interesser, og er derfor viktig for borgernes rettssikkerhet. Vi støtter utvalget i at det er behov for å videreføre en regel om veiledningsplikt i forvaltningsloven. Vi er også positive til at det er foretatt språklige og strukturelle endringer i ordlyden, som bidrar til å forenkle og tydeliggjøre veiledningsplikten.

### ***Barns behov for veiledning bør vurderes særskilt***

Vi savner at utvalget foretar en særskilt vurdering av barns behov for veiledning, og hvordan dette best skal ivaretas. Barneombudet har over lang tid erfart at barn ikke får den veiledningen de har behov for fra forvaltningen på ulike områder. Vår erfaring er at både barn selv, men også foreldrene som skal ivareta rettighetene deres, har et stort behov for veiledning og hjelp for å kunne ivareta barnas rettigheter og interesser på ulike områder. Vi savner derfor at utvalget foretar en særskilt vurdering av barns behov for veiledning, og hvordan denne best kan ivaretas.

Hvert år får Barneombudet ca. 1500 spørsmål fra barn og unge under 18 år på spørretjenesten vår «Spør Barneombudet». I tillegg veileder vi i over 800 nye saker på bakgrunn av henvendelser vi får inn, hovedsakelig fra foreldre. De aller fleste henvendelsene er fra barn og foreldre som trenger råd og hjelp til å ivareta barnas rettigheter og som har et stort behov for rettighetsinformasjon, noe også besøkene på nettsidene våre viser. Samlesidene våre med informasjon om barns rettigheter hadde nesten 300.000 unike visninger i 2018.

Sakene vi får inn gjelder alt fra grove brudd på barns rettigheter, for eksempel ulovlig tvangsbruk og mangel på opplæring, til et stort behov for juridisk veiledning og hjelp til å orientere seg i hjelpesystemet og få realisert rettighetene sine. Sakstypene dekker et bredt spekter, fra privatrettslige spørsmål om gjeld og arbeid – til barnerett, retten til privatliv, utdanningsrett, barnevernrett og helserett. Størstedelen av sakene vi får gjelder offentlig rett og tilgang til velferdstjenester.

Vår erfaring er at mange barn ikke får oppfylt rettighetene sine, og at klagesystemene er lite tilgjengelige for barn. Vårt inntrykk støttes av en rekke offentlige tilsyn og utredninger som viser svikt i tilbudet til barn. Et generelt inntrykk er at barn og unge har stort behov for juridisk veiledning og praktisk hjelp for å få tilgang til tjenestene. Systemet er komplekst og vanskelig å orientere seg i. De trenger hjelp til å vite hvilke muligheter de har, og så få realisert dem. Mange av rettighetene er ikke klart juridisk definert, og det er vanskelig å vite hva man har krav på og hvor man skal henvende seg. Barn trenger hjelp av voksne som har forståelse og kapasitet til å finne frem i systemet og fremme rettighetene deres. Ikke alle barn får hjelp av foreldrene. Også der de får det, ser vi eksempler på foreldre som blir syke eller må gå ned i stilling for å klare å ivareta barnas rettigheter. Barn bli avhengige av å ha ressurssterke foreldre, noe som gir ekstra grunn til bekymring for eksempel for barn med innvandrerbakgrunn og barn i barnevernet.

Barn som skriver til oss har mange ulike spørsmål innenfor mange rettsområder. Barn i barnevernet har i de fleste tilfeller ikke partsrettigheter før de blir 15, men barnevernet tar mange avgjørelser som har stor betydning i livet deres. De trenger informasjon om rettighetene sine, for eksempel retten til medbestemmelse, og hvor de kan klage hvis de ikke får god nok hjelp. Mange får heller ikke den psykiske helsehjelpen de trenger, og barnevernet klarer ikke å ivareta rettighetene deres. Barn som har vært utsatt for vold eller av andre grunner trenger psykisk helsehjelp forteller at de blir kasteballer mellom behandlere og mellom ulike instanser. De vet ikke hvor de skal gå for å få hjelp, eller hva de kan gjøre hvis de får avslag, for eksempel fra BUP. Barn i psykisk helsevern trenger informasjon om hva de kan bestemme selv, for

eksempel om behandling og medisinerings. Reglene om taushetsplikt er vanskelige å forstå, og usikkerhet fører til at mange ikke tør å snakke med behandlere og be om hjelp. Barn med foreldre i fengsel kan ha spørsmål om alt fra reiserefusjon til hvor ofte de kan treffe foreldrene. Barn fra lavinntektsfamilier eller ungdom som må forsørge seg selv lurer på hva de kan få fra NAV. Barn som blir utsatt for vold eller ulovlig bildedeling har mange spørsmål om hva som er lov og ikke lov. De forteller at de ikke tør å gå til politiet, men trenger likevel råd og hjelp. En del spørsmål gjelder også forhold i familien. Mange lurer på hva de kan bestemme selv, hvem de kan ta kontakt med for å få hjelp med foreldre som krangler og hvor langt retten til privatliv går. Vi blir også kontaktet av barn som opplever at foreldrene bruker opp penger de har tjent eller fått i gaver.

Slik vi ser det, har barn et stort og udekket behov for veiledning fra forvaltningen på alle områder. Når sagt ingen av sakene vi får inn kvalifiserer heller til fri rettshjelp. Det er derfor svært viktig barn får den veiledningen de har behov for fra forvaltningen, og at dette ikke blir nedprioritert på grunn av kapasitet. Dette vil kunne føre til at formålet med veiledningsplikten ikke blir ivaretatt. Det er også viktig at forvaltningen har nok kunnskap om barns behov for veiledning og hvordan dette best kan ivaretas. Vi mener derfor det er viktig at departementet foretar en særskilt vurdering av barneperspektivet i omtalen av omfanget av veiledningsplikten.

### ***Veiledningsplikten og henvisning til riktig forvaltningsorgan mv. - §§ 14 og 16***

Utvalget har foreslått enkelte språklige endringer og en ryddigere struktur i § 14, for å klargjøre veiledningsplikten art og omfang. Vi mener dette gjør bestemmelsen klarere og tydeligere enn i dag. Det er også positivt at formålet med veiledningsplikten kommer klart til uttrykk.

Vi støtter utvalgets forslag om å videreføre at veiledningsplikten gjelder innenfor forvaltningsorganet sitt saksområde i § 14 nr. 1. Vi er videre enig med utvalget i at veiledningsplikten ikke bør avgrenses til saker om enkeltvedtak, men gjelde generelt. Vi støtter også videreføringen av regelen om hva forvaltningsorganet skal veilede om på forespørsel i § 14 nr. 2 bokstav a til c. Vi støtter også å opprettholde en regel om henvisning til riktig organ, som er foreslått i § 16 nr. 1. Vi mener imidlertid det ville vært mer pedagogisk om denne bestemmelsen hadde stått i § 14, og vi foreslår derfor å flytte denne.

Det er positivt at utvalget foreslår å ta inn i § 14 nr. 1 at ikke bare parter, men også andre som har et legitimt behov for det, skal ha krav på veiledning. Vi mener det er viktig at en person kan få veiledning av forvaltningen uten å være part. Dette gjelder ikke minst i saker som berører barn. Vi støtter også den tilsvarende utvidelsen i § 14 nr. 3 om at forvaltningsorganet av eget tiltak skal vurdere behovet både parter og andre har for veiledning.

I forslaget til § 14 nr. 3 fastslås det at omfanget av veiledningen må tilpasses «*sakens viktighet*» og «*forvaltningsorganets kapasitet*». Vi støtter at omfanget skal tilpasses sakens viktighet, men vi er ikke enig i at det bør stå i loven at veiledningen skal tilpasses kapasitet. Også dagens lov inneholder en slik begrensning. Vi mener dette er uheldig, særlig i saker som omhandler barn, og foreslår at kapasitet tas ut av loven. Utvalget skriver selv at de ideelt mener at en regel om kapasitetsbegrensninger er uheldig i lys av veiledningsplikten formål og forvaltningens oppgaver. Videre skriver de at omfanget av veiledningsplikten først og fremst bør variere etter hvilket behov den enkelte har for veiledning. Dette er vi helt enige i. Når kapasitet står i loven, er vi bekymret for at dette ofte går foran hensynet til sakens viktighet og den enkeltes behov for veiledning. Dette gjelder særlig i saker om barn, da barn ofte kan ha et stort behov for veiledning.

Utvalget skriver også på side 248 flg. at noen mener veiledningsplikten nedprioriteres til skade for blant annet ressursvare grupper, og at det i flere rapporter fra de senere årene er blitt reist

kritikk mot at enkeltpersoner får for lite eller feilaktig informasjon om sine rettigheter. Det er pekt på at noen av årsakene antas å være manglende kunnskap og kapasitet hos veileder. Dette er også bekymringer Barneombudet har i saker som omhandler barn. Dersom et forvaltningsorgan ikke har kapasitet til å gi nødvendig veiledning tilpasset sakens viktighet og den enkeltes behov, mener vi dette er et stort problem for den enkeltes rettssikkerhet. Vi mener dette er noe forvaltningsorganet heller bør varsle oppover i systemet, enn at forvaltningsloven skal åpne for å kunne begrense omfanget av veiledningen på grunn av kapasitet.

### ***Hvordan veiledningen skal gis - § 15***

Vi støtter utvalgets forslag om å videreføre at forvaltningsorganet kan bestemme hvordan veiledningen skal gis, men at det normalt bør gis i den form som den ble mottatt i. Som utvalget påpeker, mener vi også det er viktig å legge vekt på ønsket og behovet hos den som skal veiledes. Dette mener vi er særlig viktig for barn.

Utvalget foreslår i § 15 en rett til *muntlig samtale* for den som har aktuelt behov for det. Utvalget påpeker at dette f.eks. kan være dersom det er klart at den som ønsker veiledning ikke vil kunne finne fram til de andre kanalene, eller har problemer med å formulere seg skriftlig. Vi støtter dette forslaget, og mener denne muligheten er særskilt viktig for barn. Det er også veldig bra at utvalget foreslår å utvide denne retten til å omfatte også andre enn parter. Utvalget skriver her at det etter utvalgets syn ikke vil gjøre at muntlig veiledning beslaglegger for mye av organets ressurser, men at de alminnelige begrensningene om art og omfang fortsatt gjelder. Til dette viser vi til det vi har skrevet over om barns behov for veiledning, og vil påpeke viktigheten av at det ikke foretas for store begrensninger i retten til muntlig veiledning for barn.

Utvalget foreslår også en rett til muntlig samtaler i *personlige møte* hvis det er nødvendig for sakens opplysning. FNs barnekomité har presisert at barn må få informasjon om sin rett til å bli hørt og at samtaler med barn skal skje på en barnesensitiv måte. Dette vil også ha betydning for hvordan veiledning til barn bør skje og krever at forvaltningen har kunnskap om samtaler med barn.<sup>4</sup> Det er presisert i loven at også en mindreårig som blir representert av verge i saken, har rett til en slik samtale. Dette er vi veldig positive til. Vi vil imidlertid påpeke at det er viktig å skille mellom utredningsplikten og veiledningsplikten. Formålet med veiledningsplikten er å gi partene mulighet til å ivareta sine interesser. Vi mener derfor at det er viktig at retten til møte ikke avgrenses til at forvaltningen har behov for dette for å opplyse saken, da dette vil være en del av forvaltningens utredningsplikt. Dette vil være særlig viktig for barn. Også her kan det være behov for å gjøre dette i et større omfang for barn enn for voksne for å oppfylle barns rett til å uttale seg etter barnekonvensjonen artikkel 12.

Vi støtter også utvalgets forslag om å videreføre at forvaltningen ikke har anledning til å ta seg betalt for veiledningen.

## **5.6 Saksbehandlingstid og foreløpig svar - § 17**

Barneombudet har i flere sammenhenger vært bekymret for at saksbehandlingstiden til forvaltningen er for lang, og at dette går ut over barn. Vi er derfor opptatt av at det følges med på saksbehandlingstiden i ulike saker.

Vi er, tross vår bekymring, enige i utvalgets vurdering og forslag til § 17. Det er noen utfordringer ved å ha en skjønnsmessig regel om saksbehandlingstid, men også vi mener det er urealistisk og trolig lite egnet å sette en bestemt tidsfrist som skal gjelde for alle forvaltningssaker. Dette vil også kunne slå ut motsatt av intensjonen. Det kan føre til at

---

<sup>4</sup> FNs barnekomité (2009) *Generell kommentar nr. 12: Barnets rett til å bli hørt.* (CRC/C/GC/12).



kompliserte saker ikke blir utredet godt nok, noe som kan ha like negative konsekvenser. Derfor støtter vi utvalgets forslag om å beholde regelen om at forvaltningsorganet skal behandle saken uten ugrunnet opphold. En eventuell lovfesting av saksbehandlingstid bør vurderes og lovfestes i særlovgivning. Det vil være lite egnet med en felles frist. Men vi ber om at departementet gir tydelige momenter til hvordan «uten ugrunnet opphold» skal forstås. Vi vil her understreke at barn ofte har et annet tidsperspektiv enn voksne og at det må tas i betraktning når forvaltningen behandler saker hvor barn er involvert. En måte å gjøre dette på er å gi barn god og tilpasset informasjon om hva som skjer i saken slik at de vet at forvaltningen jobber med saken.

Kravene til foreløpig svar er viktige om det ikke skal være krav til saksbehandlingstid. Vi er opptatt av at borgere som tar kontakt med forvaltningen må få vite når de kan forvente å få svar på sin henvendelse. Derfor er videreføringen av reglene om foreløpig svar og bekreftelse av mottatt henvendelse sentral i ny § 17 andre ledd. Vi støtter dette. Vi støtter også forslaget i tredje ledd om at forvaltningen skal gi beskjed dersom de blir ytterligere forsinket enn det som de har gitt beskjed om i foreløpig svar. Her vil det være viktig at barn får informasjon i saker som handler om dem.

### **5.7 Bruk av gebyr - Det offentliges kostnader ved saksbehandlingen - § 18**

Utvalget mener at det i utgangspunktet ikke bør tas gebyr for saksbehandling i forvaltningen. Dette støtter vi. Vi mener at gebyr bør ha særskilt hjemmel, og at det på enkelte rettsområder ikke bør gis mulighet. Dette gjelder for eksempel på velferdsområdet hvor det er snakk om barns rettigheter.

Utvalget åpner for at det kan stille seg annerledes på enkelte områder, og de foreslår å videreføre hjemmel for å forskriftsfeste betaling for søknader om løyve og autorisasjoner med et tillegg om at gebyrordningen ikke må overstige selvkost, og at gebyr for klage tilbakebetales i sin helhet når vedtaket endres til gunst ved klage. Her regner vi med at kravene til forskrifter som utvalget foreslår i nytt kapittel 14 vil sikre at det ikke fastsettes gebyr på områder hvor det ikke bør.

## **6 Til utkastets kapittel 3 - Delegering av myndighet**

Utvalget har foreslått at det tas inn i forvaltningsloven regler om delegering av offentlig myndighet. Dette vil gi klarhet om hva som må til for å delegerer og når det er mulig.

Vi mener det er behov for bedre klargjøring av hva som regnes som ett forvaltningsorgan. Kapitlet er avhengig av forståelsen av «et forvaltningsorgan», se for eksempel § 23. Dette gjelder også reglene om taushetsplikt i kapittel 5. Her ber vi departementet om å avklare slik at reglene praktiseres riktig, og at det ikke er flere forståelser av begrepet i forvaltningsloven.

Barneombudet støtter at det lovfestes at delegasjonen skal være skriftlig, og at dokumentasjonen skal holdes tilgjengelig, jf. ny § 25. Skriftlighet vil være nødvendig for å sikre at de som hevder å ha fått delegert myndighet faktisk har det, og kan sikre etterprøvbarehet.

Utvalget foreslår å fastsette i § 26 at forvaltningsorgan kan bruke sakkyndige i saksforberedelsen. Her er vi enige i at sakkyndige kan bistå forvaltningen med å forberede saken, og i mange saker vil det være avgjørende for å få opplyst saken godt nok. Men vi er bekymret for at dette i en del tilfeller vil være mer enn saksforberedelse og at det i realiteten vil være disse som utøver offentlig myndighet. Her er vi opptatt av at forvaltningen må ha rutiner for hvordan de selv gjør en reell prøving av det de får fra sakkyndige. Særlig i tilfeller hvor det

er høyt tidspres og stor saksmengde kan det være en fare for at for eksempel private sakkyndige vil være de som i realiteten gjør vedtaket. Det kan også være andre utfordringer om de private ikke kjenner forvaltningsrettslige regler og retningslinjer i staten godt nok, for eksempel om habilitet. Dette vil være en ting som et krav om forsvarlig innrettet forvaltningsvirksomhet ville være egnet til å følge bedre med på.

## **7 Til utkastets kapittel 4 - Inhabilitet**

Utvalget foreslår flere språklige, strukturelle og innholdsmessige endringer i reglene om inhabilitet. Utvalget foreslår blant annet at flere omstendigheter skal lede til inhabilitet uten videre. Hensikten er å gi større klarhet og regler som er enklere å anvende. Dette er vi positive til. Vi mener også at den foreslåtte strukturen gjør reglene mer tilgjengelige enn i dag. Dette er viktig for god etterlevelse av reglene, og for å ivareta borgernes tillit til forvaltningen. Vi har likevel noen kommentarer til forslagene.

### **7.1 Inhabilitet og dens virkninger - § 27**

Utvalget foreslår at inhabilitetsreglene ikke skal inneholde noen personell avgrensning, og foreslår å fjerne dagens bestemmelse om hvem reglene gjelder for. Dette begrunnes med at dagens formulering er så vid at den ikke tjener andre praktiske formål enn å understreke at også andre enn tjenestepersoner omfattes av reglene. Vi støtter ikke utvalget i dette. Selv om inhabilitetsreglene rekker vidt, mener vi det er viktig at det fremgår av loven at reglene gjelder for all virksomhet som forvaltningen utøver. Dette er også viktig for å tydeliggjøre at private som utøver myndighetsutøvelse er omfattet. Vi anbefaler derfor at det i tas inn en definisjon i loven av hvilken personkrets som er omfattet.

Utvalget foreslår å videreføre dagens regler om virkningene av inhabilitet, med noen språklige endringer som ikke er ment å innebære realitetsendringer. Vi støtter videreføringen av disse reglene, og at disse reglene blir samlet i en bestemmelse slik utvalget foreslår i § 27.

### **7.2 Ulike inhabilitetsgrunner §§ 28 og 29**

Vi støtter utvalgets forslag om å opprettholde en kombinasjon av regler som medfører inhabilitet uten videre, og en bestemmelse som medfører inhabilitet etter en konkret vurdering.

#### ***Forhold som leder til inhabilitet uten videre - § 28***

Utvalget foreslår å tydeliggjøre i loven flere omstendigheter som uten videre skal føre til inhabilitet. Dette er vi positive til. Vi er enige med utvalget i at dette kan bidra til større klarhet og regler som er enklere å anvende. Det er også positivt at utvalget har foretatt språklige endringer som er tilpasset endringer i familierelasjoner.

Vi støtter utvalgets forslag om å ta inn i første ledd nr. 1 at den som «*har en vesentlig økonomisk interesse i sakens utfall*» er inhabil. Ofte vil de som omfattes av denne kategorien også kunne være part i saken, eller ha klageadgang, noe som taler for at de er inhabile. Vi mener derfor at det vil være et godt sikkerhetsnett å ta dette inn i loven.

Vi støtter videre forslagene til utvidelse av familierelasjoner i andre ledd bokstav a til f. Vi mener likevel at definisjonen av hvem som menes med «*nære slektning*» som er foreslått i femte ledd bør flyttes til andre ledd bokstav a. Dette vil etter vår mening øke leservennligheten av bestemmelsen.

Utvalget foreslår i andre ledd bokstav g at det skal lede til inhabilitet at en part er «*nære venn, eller en person som vedkommende har sterk uvilje mot*». Etter vårt syn er dette et krevende

vurderingstema. Dersom dette uten videre skal lede til inhabilitet, mener vi det er viktig at det gis tydelige avklaringer i forarbeidene på hva som menes med formuleringen. Dette vil være viktig for å hindre at bestemmelsen blir praktisert ulikt.

Vi støtter videre utvalgets forslag til tredje ledd, og synes det er positivt at utvalget foreslår å innføre en karantenetid på ett år for verge og fullmektig, og personer med verv eller ledende stilling i sammenslutninger mv.

Vi er også positive til utvalgets forslag i fjerde ledd om at saksbehandleren i klageinstansen skal være inhabil når han eller hun tidligere har *truffet avgjørelse* i saken. Vi er også enig i at saksbehandleren ikke uten videre skal være inhabil når personen har *tilrettelagt grunnlaget for avgjørelsen* i første instans, dersom han/hun ikke traff avgjørelse i saken. Vi støtter videre at den som tilrettela grunnlaget for eller traff avgjørelse i saken i underinstansen bør kunne forberede saken før oversending til klageinstansen.

### ***Andre forhold som kan lede til inhabilitet - § 29***

Vi er enig med utvalget i at det fortsatt vil være nødvendig med en skjønnsmessig generell regel som kan lede til inhabilitet etter en konkret vurdering. I likhet med utvalget, er vår oppfatning at dagens bestemmelse gir for liten veiledning i konkrete situasjoner. Vi støtter derfor at det foretas endringer av formuleringene i bestemmelsen.

Vi støtter utvalgets forslag om å videreføre begrepet «særegne forhold». Utvalget foreslår videre formuleringen «*egnet til å svekke tilliten til at saken vil bli behandlet på en upartisk og saklig måte*». Vi støtter dette forslaget, og mener det er bra at inhabilitetsvurderingen ikke bare knyttes til person slik den gjør i dag, men også til saken og saksbehandlingen som helhet.

Vi støtter også forslaget om å videreføre dagens hjelpekriterier i loven. Utvalget foreslår i tillegg å ta inn ytterligere presiseringer av kriteriene i andre ledd bokstav a til c. Vi mener disse presiseringene tilfører lite til vurderingen, og derfor ikke bør tas inn i loven. Vi mener dette heller bør tas inn i forarbeidene, og at det her bør foretas mer utfyllende presiseringer.

Utvalget foreslår å fjerne dagens bestemmelse om at det skal legges vekt på om inhabilitetsinnsigelse er reist av en part. Vi støtter ikke dette, og mener det er viktig at dette står i loven blant annet av hensyn til borgernes tillit til forvaltningen. Vi mener også at det kan føre til flere klager om denne tas ut, og at det derfor vil ha en hensikt å beholde dette i loven.

### **7.3 Avgjørelsen - § 30**

Vi støtter utvalgets forslag om å videreføre at enhver avgjør spørsmålet om inhabilitet, og å presisere i ordlyden at vurderingen skal skje så snart vedkommende kjenner til forhold som kan medføre inhabilitet.

Utvalget foreslår en endring i regelen om å forelegge inhabilitetsspørsmålet for en overordnet. Utvalget foreslår å ta ut av loven at spørsmålet skal forelegges overordnet hvis en part krever det og det kan gjøres uten vesentlig tidsspille, eller hvis saksbehandleren selv finner grunn til det. Vi støtter ikke dette, og mener at dette fortsatt bør stå i loven. Selv om utvalget skriver at de legger til grunn at spørsmålet normalt bør løftes til en overordnet i disse tilfellene, mener vi det er viktig at dette kommer til uttrykk i loven, blant annet for å ivareta borgernes tillit til forvaltningen.

## 8 Til utkastets kapittel 5 – Taushetsplikt

Utvalget har foreslått omfattende endringer i bestemmelsene om taushetsplikt. Utvalget skriver at noe av hensikten med omredigeringen av taushetspliktreglene i kapittel 5 er å gjøre dem klarere og enklere å forstå, og dermed enklere å praktisere på riktig måte.

Barneombudet er positiv til at det gjøres endringer i reglene om taushetsplikt. Vi deler utvalgets syn om at dagens regler er innfløkte, og reiser flere tolkningsspørsmål i praksis. Slik vi ser det stiller de store krav til rettsansvender. Det er også problematiske sider ved straffetruuselen. Den kan føre til at forvaltningen er mer tilbakeholdende enn hensynet til parten og samfunnshensyn tilsier.

Vi er for øvrig positive til at det foreslås mer detaljerte bestemmelser om taushetsplikt. Dette vil kunne være til hjelp for den som skal bruke bestemmelsene.

Som utvalget skriver, gir også digitaliseringen nye muligheter og utfordringer i saksbehandlingen, og dette gjelder også for deling av taushetsbelagt informasjon. Omtalen her må ses i sammenheng med våre innspill til §§ 11 til 13. Det vil være løsninger som er teknisk mulig for deling av taushetsbelagt informasjon som vil være ulovlige, og da må regelverket være tydelig på hvor grensene går. Vi vil her vise til at det den seneste tiden har vært flere tilfeller hvor personopplysninger har blitt delt, og dette har skyldes både menneskelig og teknisk svikt.

### 8.1 Barns personvern og taushetsplikt

Vi er også enig med utvalget i at reglene om taushetsplikt reiser dilemmaer når det gjelder forskjellige menneskerettigheter i Grunnloven og menneskerettighetskonvensjonene; særlig ytringsfriheten og informasjonsfrihet opp mot personvern. Dette vil ikke minst gjelde for barn.

Dette blir heller ikke mindre komplisert av at personvernforordningen også har betydning i og med at all forvaltningsvirksomhet forutsetter innhenting og bruk av opplysninger, og mange av disse vil være personopplysninger. Her vil vi også peke på at personvernforordningen er komplisert og kunnskapen om denne er varierende. Det er derfor avgjørende at forvaltningen har god kompetanse om dette.

Vi har merket oss at utvalget gjør en rekke personvern vurderinger knyttet til reglene om taushetsplikt. Vi enig i at dette er påkrevd etter personvernforordningen. Her er vi opptatt av at barns personvern blir respektert og oppfylt. Vi kan ikke se at utvalget har gjort noen vurdering av hvilke konsekvenser dette vil ha for barn særskilt. Det manglende barneperspektivet i utredningen gjør seg også gjeldende her. Vi viser til fortalen til personvernforordningen punkt 38 som særskilt omtaler barn. Vi forventer at konsekvensene av dette blir vurdert i det videre arbeidet. I punkt 38 står det:

*«barns personopplysninger fortjener et særlig vern, ettersom barn kan være mindre bevisste på aktuelle risikoer, konsekvenser og garantier samt de rettigheter de har når det gjelder behandling av personopplysninger. Et slikt særlig vern bør især få anvendelse på bruk av barns personopplysninger for markedsføringsformål eller for å opprette personlighets- eller brukerprofiler samt på innsamling av personopplysninger om barn når de bruker tjenester som tilbys direkte til barn. Samtykke fra den som har foreldreansvaret, bør ikke være nødvendig i forbindelse med forebyggings- eller rådgivningstjenester som tilbys direkte til barn.»*

Flere steder er vurderingstema fra personvernforordningen hentet inn i utvalgets lovforslag. Dette kan rettspedagogisk være et godt grep, men må ikke føre til at forvaltningen ikke oppfyller de øvrige kravene i personvernforordningen og personopplysningsloven.

Samtidig har vi merket oss at utvalget dels bruker andre begreper enn personopplysningsloven, blant annet i § 35 hvor det er snakk om «noens personlige forhold» mens forordningen bruker «personopplysning». Det blir her et spørsmål om hvordan forholdet er mellom disse begrepene. Se også § 36 hvor det er krav til samtykke og utvalget bruker andre ord enn forordningen, selv om det vises til at dette skal være det samme. Her er det et spørsmål om brukerne vil forstå dette. De færreste vil gå tilbake til forarbeidene for å se hva som ble ment.

## **8.2 Hva taushetsplikt innebærer og hvem som har taushetsplikt - §§ 31 og 32**

Utvalget foreslår at regelen om hva taushetsplikt innebærer skal formuleres tydeligere enn i dag. Det er positivt at bestemmelsen blir omformulert slik at det er tydeligere hva som er konsekvensen av at en opplysning er underlagt taushetsplikt. Her er det viktig at presiseringene i utredningen om at «andre» også dekker datasystemer kommer frem til de som skal forvalte bestemmelsen, slik at det ikke bare forstås som fysiske personer.

Vi er også positive til at det i § 31 andre ledd blir tydelig at dersom en opplysning er underlagt taushetsplikt etter andre lover, skal den behandles etter disse reglene. Dette er egentlig en overflødig regel, men vår erfaring er at det er en del usikkerhet om dette i praksis, særlig der andre lover har strengere regler. Det er særlig ansatte i andre sektorer enn sektoren hvor personalet har en strengere taushetsplikt som er usikre på dette.

Utvalgets forslag til regulering av hvem som har taushetsplikt i § 32 bidrar til et lettere tilgjengelig regelverk. Ved at det gis en mer utfyllende regulering av hvem som har taushetsplikt og at det gjelder den som skal utføre, den som utfører og som har utført arbeid eller tjeneste for et forvaltningsorgan eller andre som omfattes av loven, er det tydelig at det ikke bare gjelder mens man utfører arbeid for et forvaltningsorgan. Vi er enige med utvalget i at dette skal forstås vidt og også skal dekke kontraktshjelpere, som eksterne sakkyndige. Dette er presiseringer som må komme tydelig frem, og som er viktig for å sikre tillit til forvaltningen.

## **8.3 Taushetsplikt om personlige forhold - § 33**

Taushetsplikt og mulighet til å dele opplysninger om personlige forhold er ofte kjernen i mange av spørsmålene vi får fra barn og unge, og vi får jevnlig spørsmål via Spør Barneombudet om hvilke opplysninger offentlig ansatte kan og ikke kan dele med andre. Barn og unge er i flere tilfeller bekymret for at skolen deler ting de har fortalt til ansatte til for eksempel foreldrene, og ofte kan det synes som at de ansatte ikke er trygge på reglene de heller.

Vi støtter at utvalget forsøker å gjøre regelen tydeligere om at forvaltningen har taushetsplikt om opplysninger om noens personlige forhold. Det kan synes som at forholdet mellom personlige forhold og «personopplysninger» er vanskelig. Det er derfor positivt at utvalget sier noe om forholdet til personvernforordningen, men dette er nok vanskelig tilgjengelig for mange som skal anvende regelen. Her er det nødvendig at det gis god informasjon som er forståelig for mottakeren slik at regelverket blir praktisert riktig. En uriktig forståelse kan både bidra til at for mye og for lite informasjon deles.

Det er også positivt at opplistingen av opplysninger som kan være personlige forhold videreføres. Det vil gjøre det mer forståelig hva som kan omfattes og ikke. Bokstav d viser til

«seksuell legning». Dette foreslår vi at endres til «seksuell orientering» slik at det er i samsvar med begrepsbruken i likestillings- og diskrimineringsloven. Dere bør også vurdere om kjønnsidentitet bør tilføyes.

#### **8.4 Bortfall av taushetsplikt - § 35**

Utvalgets forslag til regler om taushetsplikt i § 33 må ses i sammenheng med forslag til § 35 om begrensninger og bortfall av taushetsplikten. Her er vi enige med utvalget i at det er ryddigere at dette reguleres i to ulike bestemmelser.

Til § 35 om bortfall av taushetsplikt vil vi understreke at bokstav b som gjelder opplysninger om personer eller virksomheter som ikke kan indentifiseres, er utfordrende. Det kan være vanskelig å vurdere hvor mye som skal til for at personer eller virksomheter ikke kan indentifiseres. Dette er særlig en problemstilling når opplysninger deles med personer utenfor forvaltningen. Ofte er det forholdsvis enkelt å finne ut hvem opplysningene er knyttet til, og dette kan særlig gjelde på små steder.

Utvalget gjør også en viktig presisering i utredningen knyttet til bokstav a om at taushetsplikten ikke vil gjelde opplysninger som er gjort kjent gjennom menneskelig eller teknisk svikt. Her er vi bekymret for hvordan noen offentlige virksomheter har delt personlige opplysninger gjennom nettsider og meldingstjenester den siste tiden. Det må gis tydelig veiledning om dette.

#### **8.5 Deling av opplysninger undergitt taushetsplikt - § 36**

Barneombudet er opptatt av at deling av opplysninger i mange tilfeller vil være nødvendig for at forvaltningsorganet skal kunne utføre sin jobb på en best mulig måte. Mange ganger vil deling av opplysninger være til barnets beste. Vi vil understreke at når et forvaltningsorgan skal vurdere om vilkårene for å dele opplysninger er tilstede, særlig etter § 36 andre ledd, må også hensynet til barnets beste være en del av vurderingen. Uten dette vil vurderingen kunne bli for smal. Vi mener dette følger av barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104. Dette er et element som utvalget ikke har trukket inn og som vi ber departementet presisere.

##### ***Deling ved samtykke – første ledd***

Barneombudet støtter at det er mulig å dele informasjon med den saken gjelder eller andre med samtykke fra parten. Vi støtter også at det er presisert i § 36 første ledd at samtykket skal være «gyldig og informert».

På side 296 omtaler utvalget samtykke fra personer under 18 år. De redegjør kort for ulike regler om mindreåriges rett til selvbestemmelse etter ulike lover, og konkluderer med at de blir stående ved at gjeldende rett videreføres. Det vil si at personer under 18 år som hovedregel ikke kan samtykke til deling av taushetsbelagte opplysninger, og om det er behov for særlige regler kan det gis i særlovgivningen. Slik vi ser det bidrar dette til en uklar rettssituasjon, og det er i dag for mange ulike aldersgrenser i særlovgivningen. En gjennomgang fra O-24-prosjektet viser at ikke alle aldersgrensene er like gjennomtenkte og at noen har historiske grunner.<sup>5</sup> Vi mener det er behov for en mer helhetlig gjennomgang av barns rettslige handleevne i forvaltningssaker.

##### ***Deling av taushetsbelagte opplysninger uten samtykke – andre ledd***

Barneombudet er opptatt av at forvaltningsorganer i mange tilfeller bør utveksle opplysninger for å gi barn og unge bedre koordinerte tjenester om det er til barnets beste. Vi er derfor positive

---

<sup>5</sup> Helsedirektoratet m. fl. (2014) *Barn og unges rett til medbestemmelse og selvbestemmelse*. Tiltak G i O-24 samarbeidet.

til endringene som foreslås i § 36 andre ledd som inneholder regler om når taushetsbelagte opplysninger likevel kan deles om vilkårene er oppfylt, men vi har noen innspill til utformingen.

Utvalget skriver at de legger opp til en videre adgang til deling av taushetsbelagte opplysninger med andre forvaltningsorganer. Barneombudet er positiv til en utvidelse av adgangen til å dele opplysninger med personer i andre forvaltningsorganer. Vi er enige i at det bør foreslås en utvidet adgang til å dele taushetsbelagt informasjon mellom forvaltningsorganer i staten, fylkeskommuner og kommuner. Hovedargumentet er at taushetsplikten kan være til hinder for nødvendig samarbeid i enkeltsaker.

Vi er enig i at dette kan tilrettelegge for effektivt samarbeid og ivaretagelse av borgernes interesser uten at de må oppgi de samme opplysningene til forvaltningen, samtidig som deling alltid vil innebære en viss fare for at opplysninger kommer på avveie. Det også viktig at forvaltningen har gode rutiner for å sikre at opplysningene er oppdaterte og dekkende.

Vilkåret for deling er at det er *nødvendig* for å utøve de oppgaver som er lagt til avgiverorganet eller mottakerorganet. Dette vil gi en videre adgang enn i dag, men det vil trolig kunne utvikle seg ulik oppfatning av hvordan dette skal forstås. En utfordring kan være forholdet mellom «nødvendig» i bokstav c og «saklig» i bokstav b. Ligger det noe mer eller mindre i et «*saklig behov*» enn i «*nødvendig for å utøve de oppgaver som er lagt til*» et organ? Dersom det er tilfellet, kunne det være nyttig for vurderingene forvaltningen skal foreta om det blir presisert nærmere. Vi viser til at utvalget i merknadene uttaler at deling av opplysninger med andre organer bør dekkes av bestemmelser som bygger på andre kriterier enn bestemmelsen for organintern deling. Det er vanskelig å utlede fra merknadene i hvilken grad utvalget mener at kriteriene og dermed vurderingene skal være ulike i innhold. Ordlyden i bestemmelsene er ulik og utvalget sier at bestemmelsene skal bygge på ulike kriterier. Men omtalen av «*saklig behov*» i tilknytning til organintern deling og «*saklig sammenheng*» og «*saklig grunn*», samt eksemplifiseringen i tilknytning til deling mellom forvaltningsorganer, gir inntrykk av at forvaltningen langt på vei skal gjøre de samme vurderingene under de to bestemmelsene.

Det er ifølge utvalget avgiverorganet som skal avgjøre om opplysninger kan deles eller ikke. Dette vil stort sett være greit i saker hvor de deler fordi det er i deres interesse. Imidlertid kan det bli mer krevende i saker hvor det er hensynet til mottakerorganet som gjør at deling vil være aktuelt. For å kunne ta stilling til dette, må avgiverorganet ha kunnskap om mottakerorganets oppgaver. Manglende kunnskap og forståelse vil kunne være en hindring for handlingsrommet i regelverket brukes. Vi er derfor bekymret for at mottakerorganet ikke vil få den informasjonen som er nødvendig for at de skal kunne utføre sine oppgaver om avgiverorganet ikke har den nødvendige kunnskapen om dem. Da vil det være mottakerorganet som har best grunnlag for å vurdere hva som er nødvendig for at de skal kunne utføre sine oppgaver. Her er vi bekymret for om avgiverorganet vil føre en for restriktiv praksis. Dette gjelder blant annet når det er regler i særlovgivningen om taushetsplikt også, for eksempel i helselovgivningen. Vi ber departementet vurdere om det bør presiseres i bestemmelsen hvilken beslutningskompetanse og opplysningsplikt som følger med regelen. Dette gjelder særlig i tilfeller hvor avgiverorganet og mottakerorganet ikke er enige.

### ***Begrensninger for å oppfylle krav i personvernforordningen – tredje ledd***

I tredje ledd er det foreslått en regel som skal ivareta forholdet til personvernforordningen uten at det vises til denne. Det er krevende å forstå forholdet mellom tredje ledd og bestemmelsens øvrige ledd. Vi ber departementet vurdere om tredje ledd bør vise til personvernordningen slik at koblingen blir tydeligere.

## **9 Til utkastets kapittel 6 – Innholdsmessige rammer for enkeltvedtak**

Utvalget foreslår at de ulovfestede prinsippene om vilkårs læren og myndighetsmisbruk lovfestes for enkeltvedtak i kapittel 6. De foreslår å lovfeste rammer for forvaltningsorganets skjønn (§ 40) og adgangen til å sette vilkår (§ 41). Disse bestemmelsene vil sette grenser for vedtakets innhold. Utvalget begrunner dette med de positive rettssikkerhetsmessige konsekvensene av forslagene, og at prinsipper som har grunnlag i ulovfestet rett stort sett bare er tilgjengelig for personer med juridisk bakgrunn. Lovfesting vil bidra til tilgjengeliggjøring og åpenhet og tilrettelegge for kontroll og ansvarliggjøring. Dette er vurderinger vi er enige i, og vi er også bekymret for at den ulovfestede forvaltningsretten er ukjent for mange. Dette er et rettssikkerhetsproblem. Barneombudet er også opptatt av at disse grensene for forvaltningens myndighetsutøvelse bør være kjente og fremgå av forvaltningsloven.

De nye bestemmelsene vil kunne flyttes til kapittel 7 i stedet for å stå i et eget kapittel. Det vil gi en mer samlet regulering av vedtak. Vi ber departementet vurdere dette.

## **10 Til utkastets kapittel 7 – Enkeltvedtak – saksforberedelse og avgjørelse**

Utkastets kapittel 7 regulerer de nærmere kravene til saker om enkeltvedtak. Dette er et omfattende kapittel, hvor flesteparten av bestemmelsene vil kunne berøre barns interesser. Til tross for dette, savner vi at utvalget har vurdert forholdet til barnekonvensjonen og Grunnloven § 104 for å avgjøre om det er nødvendig med tiltak for å ivareta barns rettigheter. Her vil det være nødvendig å vurdere både art. 12 og 3. Vi ser at utvalget i § 46 har en særskilt regulering av mindreåriges rettigheter. Dette er dessverre en bestemmelse som vi mener er mangelfull, og som det bør vurderes endringer i.

Gjennomgående savner vi også en avklaring av hvilke rettigheter barn vil ha i denne fasen av en sak. Her savner vi blant annet en mer utfyllende vurdering av aldersgrenser, og en mer differensiert vurdering opp mot barn av spørsmålene som reises i kapitlet.

Reglene i §§ 42 til 46 har betydning for saksforberedelsen og skal sikre partene informasjon og medvirkning i saksforberedelsen. Disse reglene er viktige for at parten skal få informasjon slik at hun eller han kan medvirke, blant annet gjennom å kunne ha mulighet til kontradiksjon. Dette er bestemmelser som i stor grad berører barn. For eksempel vil enkeltvedtak knyttet til skolesaker i de aller fleste sammenhenger angå barnet, det er hans eller hennes rettigheter som vil endres i de fleste tilfeller. Dersom barnet ikke får informasjon og får mulighet til å medvirke selv om hun eller han er for ung til å ha partsrettigheter, vil dette i de fleste tilfeller kunne være i strid med barnekonvensjonen artikkel 12 og 3.

### **10.1 Barnets beste og enkeltvedtaket**

Vi savner at det fremgår av lovens kapittel 7 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i enkeltvedtak som berører barn direkte eller indirekte. En slik presisering vil kunne legge tydelige føringer både for den saksforberedelsen som forvaltningsorganet må gjøre, og for innholdet i begrunnelsen for enkeltvedtaket. Dette vil kunne ivaretas enten som en generell bestemmelse som gjelder hele loven, i § 46 om mindreårige eller som et eget ledd i § 49 om begrunnelsens innhold. Alle alternativene har fordeler og ulemper.

Vår erfaring er at forvaltningsorganene i liten grad oppfyller kravene i barnekonvensjonen når det gjelder vurderingen av barnets beste. I våre innsyn har vi sett at det tilhører unntaket mer



enn hovedregelen at forvaltningen i begrunnelsen for sine vedtak synliggjør hvordan barnets beste har vært et grunnleggende hensyn i vurderingen.<sup>6</sup> Dersom vi finner spor av det, er det ofte snakk om noen setninger som viser til reglene og eventuelt momenter som skal vektlegges uten at de er vurdert. Dette mener vi er i strid med barnekonvensjonen. Vi viser her også til positive endringer i domstolenes praksis med vurdering og dokumentering av barnets beste i rettsavgjørelsene som berører barn de siste årene.

Til støtte for vårt syn om at barnets beste skal synliggjøres i begrunnelsen for vedtaket og at dette er mangelfullt ivaretatt nå, viser vi til Sivilombudsmannens årsmelding for 2016.<sup>7</sup> I 2016 hadde Sivilombudsmannen særlig oppmerksomhet på hvordan offentlige myndigheter forholdt seg til barnekonvensjonen i saksbehandlingen. Dette var et tema både i en rekke klagesaker og gjennom generelle undersøkelser. Sivilombudsmannen fant her at dette var mangelfullt, og skriver i sin årsmelding:

**«Barnekonvensjonen stiller krav til hva en avgjørelse må inneholde**

*Etter barnekonvensjonens artikkel 3 må en avgjørelse inneholde en vurdering av barnets beste og etter artikkel 12 en vurdering av barnets mening. I praksis vil det være gjennom vedtakets begrunnelse at det vil være mulig å få kjennskap til om forvaltningen har foretatt de vurderingene som de er forpliktet til. Barnekonvensjonen stiller dermed også krav til innholdet i begrunnelsen.*

*De generelle reglene om begrunnelsesplikten i saker om enkeltvedtak finner vi i forvaltningsloven §§ 24 og 25. Begrunnelsesplikten bygger blant annet på hensynet til grundighet og nøyaktighet i saksbehandlingen og publikums tillit til forvaltningen, herunder partens mulighet til å forstå at avgjørelsen er riktig. Ett av kravene til begrunnelsen er at det i skjønnsmessige avgjørelser bør nevnes de hovedhensynene som har vært avgjørende.*

*Utgangspunktet etter barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 og Grunnloven § 104 er at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. I dette ligger det at hensynet til barnets beste ikke bare er ett av flere momenter i en helhetsvurdering, men at det skal ha stor vekt. Som formidlet gjennom barnekomiteens generelle kommentar nr. 14 og uttrykt i Høyesterett i dom inntatt i Rt. 2015 s. 93: «Barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen.»*

*Hva som vil være til det enkelte barns beste, beror på en individuell og konkret vurdering. Det kan derfor vanskelig gis en bestemt oppskrift på hvordan denne vurderingen skal se ut. Dette medfører også at Sivilombudsmannen sjelden vil uttale seg om hva som faktisk er til barnets beste i en konkret sak. Det sentrale for ombudsmannen vil som regel være å kontrollere om og eventuelt hvordan hensynet til barnets beste er blitt vurdert. Det er flere eksempler fra året som gikk på at vurderingen av barnets beste i den konkrete saken ikke var omtalt i vedtakets begrunnelse, eller ikke fremsto som tilstrekkelig konkret og individuell. Sakene omfatter en rekke ulike sakstyper, blant annet saker innenfor opplæringssektoren, straffegjennomføring, plan- og bygningssaker og klagerett for fosterforeldre.»*

For å sikre at forvaltningsorganene vurderer barnets beste, foreslår vi at dette reguleres direkte i forvaltningsloven. Vår erfaring er dessverre at det ikke er tilstrekkelig at det følger av

---

<sup>6</sup> Barneombudet (2018) *God hjelp til rett tid? Gjennomgang av fylkesmennenes saksbehandling av saker i den nye håndhevingsordningen om elevenes skolemiljø – 2018.*

<sup>7</sup> Sivilombudsmannen (2017) *Årsmelding for 2016. Dokument 4 (2016-2017)*

barnekonvensjonen. Når mange av rettsanvenderne ikke har juridisk bakgrunn vil de ofte ikke kjenne til at de også må omtale dette i begrunnelsen. For å sikre dette, foreslår vi av rettspedagogiske grunner at dette reguleres i forvaltningsloven kapittel 7, se mer om dette nedenfor.

## **10.2 Varsel om sak - § 42**

Barneombudet støtter at forvaltningsloven fortsatt skal ha regler om varsling. I og med at det er parter som har krav på varsel vil det være avgjørende hvem som regnes som parter. Her vil vi peke på drøftingen av mindreårige parter over 15 år på side 335. Utvalget reiser selv spørsmål ved om også barn under 15 år bør varsles, men viser til barnelovutvalgets arbeid. Barneombudet mener dette er for passivt fra forvaltningslovutvalget. Utvalget burde her kommet med sine vurderinger av hva aldersgrensen burde vært for å varsles om en sak. Vi er i tvil om barnelovutvalget vil ta opp denne særskilte problemstillingen selv om de skal se på aldersgrenser i lovgivningen. Uansett bør dette vurderes opp mot de særlige hensynene som gjør seg gjeldende i saker om enkeltvedtak.

Departementet bør vurdere fra hvilken alder barn har rett til varsel om en sak hvor de er part (eller berøres som om de er part).

### ***Når skal varsel sendes***

Her er vi enige med utvalget i at varslet skal sendes så tidlig som mulig. Det kan være en utfordring at bestemmelsen gir tolkningsrom. Vi ser også at det kan være tilfeller hvor varsel kan unnlates, men vil understreke at terskelen i fjerde ledd vil være høy. Her ber vi departementet også vurdere hvordan reglene om varsling bør være i tilfeller hvor det vil kunne være risiko for liv og helse for parten om andre varsles.

Vi vil også vise til at i noen saker som berører forholdet mellom barn og foreldre etter barnevernloven kan det være problematiske sider ved at foreldrene varsles. Vi viser her også til vår kommentar om forholdet mellom barn og foreldres rettigheter i punkt 3.3. Dette ber vi departementet om å ta med i vurderingene sine. Et eksempel på dette er at barnevernloven bestemmer at en undersøkelse skal foregå så skånsomt som mulig. Dette har bakgrunn blant annet i hensynet til tillit til forvaltningen. Kravet om varsling av en part hviler på dette hensynet. Vilkåret om varsling er tolket som at barnevernet kun unntaksvis kan snakke med barnet før foreldrene blir varslet om at det er opprettet en undersøkelse etter barnevernloven § 4-3. Vilkåret er at det skal være konkret mistanke om vold eller overgrep.

En stor andel av barn som kommer i kontakt med barnevernet har vært utsatt for vold eller overgrep, men mistanken er sjelden konkret i oppstarten av en sak. Dette medfører at det kun unntaksvis blir åpnet for at barn får snakke med barnevernet uten at foreldrene er varslet i forkant. Det er en stor risiko for at barn ikke forteller hvordan de har det hjemme dersom foreldrene er varslet på forhånd.

Barneombudet mener utvalget burde vurdert hvordan hensynet til at saken skal gjennomføres så skånsomt som mulig også burde gjelde for barnet, selv om de ikke er part i saken. Utvalgets vurderinger burde omfattet om man kan balansere hensynet mellom foreldre og barn. Vurderingen burde synliggjort hvordan hensynet til barns rettigheter er vektet.

### ***Innholdet i varselet***

Vi støtter også lovfestingen av innholdet i varslet, men vil understreke at varslet må tolkes i lys av § 8 om klart språk og det må tilpasses parten. Om det er barn vil det kreve et språk tilpasset dem. Dette innebærer også at varselet må være skriftlig og individuelt. Her kan det

være en utfordring at dette ikke er sagt eksplisitt i bestemmelsen, men dette kan ivaretas gjennom at det er omtalt i lovproposisjonen.

### **10.3 Fremlegging av opplysninger for parten under saksforberedelsen - § 43**

Det å få fremlagt opplysninger som parten mottar i en sak hvor andre er part er avgjørende for at den enkelte skal kunne ha mulighet til kontradiksjon, og på den måten kunne rette eller utfylle informasjon om seg selv eller saken. Denne retten må, som utvalget skriver, ses i sammenheng med personvernforordningen art. 13 og 14. Dersom parten ikke får fremlagt disse opplysningene vil det være vanskelig og tungvint å kunne ivareta muligheten til kontradiksjon. Her vil vi understreke at barn også har disse rettighetene og at det må gjøres en vurdering av hvilke opplysninger barn skal forelegges og hvordan. Her vil vi blant annet vise til skolemiljø saker som gjelder barn. Om de ikke selv får vite noe om opplysningene som finnes om dem kan det være vanskelig å uttale seg om dem.

Vi støtter ellers utvalgets forslag i § 43, men vil stille spørsmål ved unntaket fra kravet om fremlegging av opplysninger i andre ledd bokstav b «*når rask avgjørelse er påkrevd eller det av andre grunner ikke er praktisk mulig*» i saker som handler om barn.

### **10.4 Forvaltningsorganets utredningsplikt - § 44**

Barneombudet støtter endringene i utredningsplikten og at det er presisert i andre ledd at parten i saker som hun eller han selv innleder vil ha en plikt til å medvirke gjennom å legge frem opplysninger i saken. Samtidig vil vi understreke at denne plikten ikke må tolkes for strengt i saker hvor barn er involvert, og at det i alle tilfeller er forvaltningen som har det overordnede ansvaret for utredningen av saken.

Utvalget har redegjort for gjeldende § 17 første ledd andre punktum og barnekonvensjonen art. 12 om barns rett til å bli hørt. Slik vi ser det, vil dette være en del av det som utredningen må dekke i saker hvor barn er berørt, og her vil ny § 46 andre ledd gjelde. Vi har også merket oss at utvalget har vist til at det vil være noen tverrgående tema som saksutredningen må dekke, for eksempel på grunn av menneskerettsloven. Vi vil peke på at hensynet til barnets beste vil være et slikt tema i saker som angår barn, og at utredningen vil måtte omfatte hva som vil være barnets beste, jf. art. 3. Dette taler for at også hensynet til barnets beste omtales i kapittel 7.

### **10.5 Innsyn – § 45 og ny innsynslov § 13 a**

Barneombudet mener også at det er behov for endringer i dagens regler om innsyn. Reglene er dels kompliserte og det er behov for å gi et mer helhetlig bilde av hvilke regler som gjelder. Vi støtter at reglene flyttes til offentlighetsloven som endres til innsynsloven. Vi er enige i at det er mange fellesspørsmål, men at det også er en del særskilte hensyn som må tas. Vi støtter at § 45 viser til reglene.

Når det gjelder reglene om innsyn i gjeldende forvaltningslov er vi enige med utvalget i at reglene om partsinnsyn kan være vanskelige å forstå for både partene og forvaltningsansatte. Det er derfor nødvendig med en gjennomgang av reglene slik at de blir mer brukervennlige. Vi mener derfor at bestemmelsene om unntak fra partsinnsyn bør oppdateres, før de tas inn i ny lov. Slik vi ser det er det fortsatt krevende å forstå, og vi ser at en del av bestemmelsene som har vært vanskelige i praksis er foreslått videreført.

Vi vil i tillegg be departementet om at når dere går gjennom innsynsreglene må også barns rettigheter etter barnekonvensjonen tas med i vurderingen. Vi viser her blant annet til at barn

har rett til beskyttelse mot vold etter barnekonvensjonen artikkel 19, hensynet til barnets beste etter artikkel 3 og barns rett til å bli hørt etter artikkel 12, i tillegg til Grunnloven § 104.

Et eksempel som viser hvor viktig det er å vurdere forholdet til barns rettigheter og hvordan barn er opptatte av at de kan være trygge på at forvaltningen ikke alltid gir foreldrene innsyn i hva barna har fortalt, kan hentes fra barnevernssaker. Vi møter mange ungdommer som forteller at de kun har fortalt en brøkdel av hva de har opplevd til barnevernet. Dette begrunner de med at det ikke føles trygt å fortelle til barnevernet når de forstår at informasjonen går direkte tilbake til foreldrene.

Mange barn som har vært gjennom en undersøkelsessak i barnevernet forteller at de opplever det som et svik når barneverntjenesten gir foreldrene informasjon om alt barnet har fortalt. Enkelte ganger setter dette barnet i reell fare. Det er også flere barn som forteller at barnevernet har gitt foreldrene denne informasjonen uten at barnet selv var informert om det. Denne praksisen gjør at barn slutter å fortelle. Dette påvirker i stor grad tjenestenes mulighet til å gi adekvat hjelp.

Barneombudet mener utvalget i større grad burde vurdert barnets posisjon og mulighet til å beskytte den informasjonen barnet har gitt. Vurderingene burde omfattet i hvilken grad man kan utsette foreldres rett på partsinnsyn, basert på hvor stor vekt hensynet til barnet og barnets rett til beskyttelse og fremtidig hjelp bør ha. Her er regelen i ny § 13 bokstav e om særlige forhold viktig å videreføre for å beskytte barna, og det bør sies noe i forarbeidene om at hensynet til barnets beste skal vurderes i saker hvor barn er involvert.

## **10.6 Mindreåriges rettigheter - § 46**

Utvalget har foreslått en særlig regel om mindreåriges rettigheter i § 46. Det er utfordrende at utvalget ikke har gjort en mer omfattende vurdering av hvilke rettigheter barn bør ha i saker om enkeltvedtak, og at det heller ikke er vurdert hvilke andre rettigheter barn har i saker der de ikke selv har partsstatus. Vår erfaring er at det i dag er mange uløste spørsmål, og vi hadde håpet at utvalget ville ta stilling til dette. Vi ber departementet om å utrede dette nærmere.

Til selve forslaget til ny § 46 er vi positive til at det er foreslått en særlig bestemmelse om mindreåriges rettigheter. Men vi har flere innspill til bestemmelsen. For det første foreslår vi at bestemmelsens overskrift bør endres til «barns rettigheter», dette vil være i samsvar med barnekonvensjonen.

Til § 46 første ledd mener vi at aldersgrensen er for høy. Barn bør få informasjon om saken hvor hun eller han er berørt tidligere. Dette gjelder særlig for velferdstjenester som vi vet berører barn sterkt. Vi vil be departementet om å gjøre en selvstendig vurdering av aldersgrensene i forvaltningsloven, og vil også be om at dere vurderer hvilke rettigheter barn skal ha før de er gamle nok til å få partsstatus. Det kan godt være at barn skal ha rett til informasjon om saken og opplysninger om saken som er tilpasset barnets alder og modenhet.

Det er positivt at barns rett til å bli hørt er foreslått regulert i § 46 andre ledd. Regelen her er i samsvar med art. 12. Dette vil gjelde uavhengig av aldersgrense og kan gjelde ulike faser av saken. Vi er kjent med at det har vært en del uklarhet rundt om foreldrene må samtykke til samtaler med barna i forvaltningen. Det bør presiseres i forarbeidene at det er barnet selv som avgjør om det vil gi uttrykk for sine synspunkter til forvaltningsorganet, ikke foreldrene. Foreldrene vil få informasjon om samtalen og hva som ble drøftet om ikke andre regler tilsier at barnet må beskyttes. Her viser vi også til utfordringene som ble vist til over i punkt 3.3, 10.2 og 10.4 om saker hvor barn og foreldre ikke nødvendigvis har sammenfallende syn i saken.

Videre mener vi bestemmelsen er mangelfull. Vårt forslag er at den bør regulere nærmere at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, og at dette skal synliggjøres i begrunnelsen for enkeltvedtaket. Dette kan for eksempel reguleres som et nytt andre ledd i bestemmelsen som lyder:

*I saker om enkeltvedtak som berører barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.*

Vi foreslår også at bestemmelsen omstruktureres slik at andre ledd kommer først. Retten til å bli hørt gjelder alle barn og vil være en del av de ulike fasene av saksforberedelsen.

## **10.7 Vedtaket og begrunnelsen for vedtaket - §§ 47 og 48**

Barneombudet støtter at vedtaket skal være skriftlig, om ikke vilkårene i § 51 er oppfylt. Slik vi ser det, er det viktig at vedtaket og begrunnelsen for det er skrevet i en form som det er mulig for barn som har partsstatus å forstå. Her viser vi til ny § 8 om klart og presist språk og tilpasning til mottakeren, som vi mener at også gjelder her.

Utvalget har også foreslått at hovedregelen skal være at vedtaket skal være signert og opplyse om saksbehandlerens navn. Vi er kjent med at det noen steder har utviklet seg en praksis hvor dette ikke gjøres, og er glade for at dette tydeliggjøres. Slik vi ser det vil dette være nødvendig for at parten skal kunne ta stilling til blant annet habilitet. Samtidig er vi også enige i at i noen tilfeller kan frykten for represalier grunnet sakstypen være så tungtveiende at det likevel ikke opplyses om navn. Vi er enige i at det må være en høy terskel for dette.

### ***Begrunnelse for vedtak - § 48***

Vår erfaring er at det er ulik oppfatning blant ulike forvaltningsorgan om hvilke krav som stilles til begrunnelsen for vedtaket. Vi har i våre innsyn sett at mange forvaltningsorgan gir svært korte begrunnelser for sitt vedtak, og at det mange ganger ikke er mulig å forstå hva førsteinstansen eller klageinstansen har lagt vekt på i sine vurderinger. Vi mener derfor at det er svært viktig at det blir tydeliggjort hva som forventes av begrunnelsen. Slik det er i dag er det for uklart. Vi støtter derfor utvalgets vurdering av at det er nødvendig å gjøre endringer i kravene til begrunnelsens innhold.

Det er særlig knyttet til forvaltningsskjønnet vi ser behov for å gjøre endringer. Det bør være tydelig at forvaltningen skal gjøre rede for de viktigste hensynene som det har lagt vekt på i sin vurdering. Dette kan ikke være til valg, og innskerpingen her er et steg i riktig retning.

Det at begrunnelsen er utfyllende er nødvendig for at parten skal kunne forstå vedtaket. Det vil også bidra til å skape aksept for beslutningen og tillit til forvaltningen og sette parten i stand til å ivareta sine interesser. Det er etter vår vurdering ikke lett å klage på et vedtak når det er uklart hvorfor resultatet er som det er.

## **10.8 Underretning**

Vi støtter kravene til underretningen og opplysninger i underretningen i § 49, men mener at forslaget til mindretallet (Innjord) om opplysninger om sakskostnader bør tilføyes. Se våre innspill til saksomkostninger i punkt 11.5 under.

Vi har merket oss at underretning i den nynorske versjonen kalles «melding». Vi foreslår at tilsvarende begrep brukes på bokmål. Dette vil være et begrep som er mer i samsvar med folk flest sin begrepsbruk, og som kanskje kan virke mindre fremmedgjørende. Dette vil også være i samsvar med klart språk og vil bidra til at forvaltningsloven også selv er skrevet i klarspråk.

## 11 Til utkastets kapittel 8 - Klage

Reglene om klage er svært viktige for å ivareta rettssikkerheten til borgerne, deriblant barn. Det vil være gjennom muligheten til å prøve enkeltvedtak i flere instanser at uriktige vedtak kan endres. Barneombudet mener at dersom reglene om klage skal fungere i samsvar med sin intensjon, er det nødvendig at borgerne har vid adgang til å få prøvd enkeltvedtak gjort av forvaltningen. Dersom klageretten og klageinstansens kompetanse til å behandle klager begrenses, vil det være problematisk. Vi er særlig opptatt av at barn skal få oppfylt sine rettigheter, og da er rettssikrende mekanismer nødvendige. Forvaltningsklage er regnet som en viktig rettssikkerhetsgaranti, og hensynene i § 1 bør trekkes mer inn i vurderingen av hvordan reglene skal utformes.

Vi gir vår tilslutning til at klageordningen skal ivareta hensynet til å sikre trygge vedtak, trygge den enkeltes rett og sikre internkontroll med forvaltningen av et annet organ. Dette handler i bunn og grunn om å ivareta den enkeltes rettssikkerhet. Om disse hensynene skal ivaretas må de påvirke reglene om klage som fastsettes i forvaltningsloven. Reglene om klage må også ses i sammenheng med adgangen til retting og omgjøring.

Flertallet foreslår ikke gebyr for klagesaker. Vi støtter flertallet her. Å innføre gebyr, for eksempel for klager knyttet til velferdstjenester, vil kunne innebære at noen ikke vil ha råd til å klage på vedtak. Det mener vi er prinsipielt problematisk.

### 11.1 Klagerett - § 53

Hvem som har klagerett er ett av spørsmålene som det har vært knyttet en del usikkerhet til i praksis i gjeldende forvaltningslov. Utvalget foreslår derfor nødvendige endringer.

Utvalget foreslår at sakens parter skal ha en ubetinget klagerett. Det støtter vi. Vi er også enige i at det ikke bør stilles et krav om at sakens parter har et «reelt behov». Dette vil det være vanskelig å ta stilling til i en del saker, og det kan være at de eventuelle feilene som er gjort av førsteinstansen vil gi et mangelfullt eller feil inntrykk av behovet.

Usikkerheten rundt hvem som har klagerett har i hovedsak vært knyttet til hvem som regnes som «*en annen med rettslig klageinteresse i saken*». Rettslig klageinteresse har vært noe som har skapt usikkerhet både før og etter ny tvistelov i flere sektorer. For mange i forvaltningen er dette ukjent. Vi støtter derfor utvalgets vurdering om at det er nødvendig å gjøre endringer i vilkårene for å kunne klage på et vedtak, og at «rettslig klageinteresse» erstattes av andre vilkår.

Her har vi merket oss at utvalget foreslår at «*andre som i vesentlig grad berøres av vedtaket*» skal ha klagerett. Utvalget sier selv at dette er en skjønnsmessig vurdering, og peker på at personer som vil kunne reise søksmål for å prøve gyldige vedtak bør ha klagerett. Vi mener at forslaget er et steg i riktig retning, men er bekymret for at terskelen vil tolkes svært ulikt av klageinstanser som skal behandle den samme typen vedtak fordi det kanskje ikke angis tilstrekkelig med momenter for hva som skal vektlegges i denne vurderingen. Her er det avgjørende at departementet gir veiledning om hvor høy eller lav terskelen skal være. Her vil vi også peke på at for mange som jobber i forvaltningen vil det være ukjent hva som kreves for å kunne reise søksmål, slik at dette egentlig ikke gir en reell veiledning til dem. Igjen minner vi om at mange i forvaltningen ikke har juridisk bakgrunn, og enda færre har kunnskap om vilkårene for å kunne reise søksmål etter tvisteloven.

#### ***Hva kan det klages på***

Det har vært noen diskusjoner i praksis om hva som kan påklages. Dette har særlig handlet om avvisningsvedtak. Uklarhetene opplever vi nå er tydelig avklart gjennom forslagene til

endringene i § 6 første ledd og omtalen i utredningen. Vi ser at det kan være gode grunner til at også klageinstansens avvisningsvedtak bør kunne påklages, men det finnes allerede en sikkerhetsventil ved at saken kan påklages til Sivilombudsmannen.

## **11.2 Klageinstans - § 54**

Barneombudet er opptatt av at barn skal kunne klage og få prøvd saken sin for en uavhengig klageinstans. Det er derfor avgjørende at klageinstansen har en organisatorisk plassering som gir den tilstrekkelig distanse til underinstansen. Dette er en forutsetning for en reell to-instans prøving. Vi støtter de deler av utvalget som har vært tydeligst på dette.

Vi har merket oss at utvalget ikke mener det er grunnlag for noe enhetlig system for hvilket organ som bør være klageinstans. Her er vi opptatt av at det ikke må gjøres begrensninger i adgangen til å fastsette at det skal være statlig klageinstans for kommunale vedtak. Særlig for velferdstjenester mener vi dette er en bedre løsning enn kommunal klageadgang. I disse sakene er det avgjørende at klageinstansen kan prøve alle sider av saken, og at de ikke har en for tett binding til kommunen. I mange av sakene vil vedtaket kunne ha økonomiske konsekvenser for kommunen, og da bør det være en utenforstående instans som tar stilling til saken. Vi mener at hensynet til nasjonale interesser og til enkeltpersoners rettigheter her bør veie vel så tungt som hensynet til kommunalt selvstyre. Vi støtter ikke at det bør utredes å etablere kommunale klageordninger fremfor statlige. Her er vi bekymret for at nærheten kan være for stor og at det går ut over barns rettssikkerhet.

## **11.3 Underinstansens behandling av klagesaken - § 59**

Utvalget har foreslått endringer i bestemmelsen om underinstansens behandling av klagesaken. I praksis har det vært noen utfordringer knyttet til underinstansens behandling av klagen slik reglene er i dag. Dette gjelder blant annet de tilfellene hvor underinstansen bruker lang tid på å ta stilling til klagen. Vi er kjent med at dette i noen saker tar svært langt tid, noe som gjør at den som har klaget må vente lenge på resultatet av klagebehandling. Dette er ikke en problemstilling som det kan synes som at utvalget har funnet en god løsning på. Dette er utfordringer som også har betydning for tilliten til forvaltningen. Vi ber om at departementet gir tydelige føringer om at saksbehandlingen ikke må dra ut i tid. Her bør dere understreke at hensynet til barnets beste vil være en del av vurderingen når underinstansen tar stilling til hvor omfattende utredning de selv skal gjøre før de avgjør om saken skal sendes til klageinstansen eller ikke. I saker hvor barn har behov for beskyttelse vil hensynet til barnets beste ofte tale for at underinstansens saksbehandling bør være rask.

I andre ledd er underinstansens kompetanse i klagesaker regulert. Vi er enige i at klageinstansen bør kunne rette, endre og oppheve sitt vedtak. Samtidig bør det sies enda tydeligere ved hvilke resultat saken skal oversendes til klageinstansen eller ikke. Vi er kjent med at det har vært ulike oppfatninger om underinstansen skal eller ikke skal oversende saker til klageinstansen hvor de gir klager delvis medhold i sin klage. Slik vi ser det skal også disse klagenes oversendes til klageinstansen slik at de kan ta stilling til saken. Dersom motsatt resultat velges, vil dette kunne lede til en ny klage på underinstansens vedtak. Vi ber om at departementet presiserer rettstilstanden også for disse tilfellene.

Et mindretall (Backer og Fagernæs) har foreslått at dersom klagen sendes til klageinstansen så skal klageren få melding om adgangen til å kreve dekket saksomkostninger. Vi støtter dette forslaget og mener at dette bør tilføyes i § 59 tredje ledd første punktum. Dette vil indirekte også være viktig fordi det vil gi klageren melding om at saken er oversendt til klageinstansen for behandling.

## **11.4 Klageinstansens behandling av klagesaken - § 60**

For at en klageordning skal være reell er det avgjørende at klageinstansen har kompetanse til å prøve alle sider av saken. Det bør ikke være begrensninger i det som kan prøves utover det som eventuelt er fastsatt i særlovgivningen. Vi er enige med mindretallet i at det ikke er fornuftig å sette begrensninger i klageinstansens myndighet utover det som er fastsatt i særlovgivningen. Det vil kunne bryte ned tilliten til forvaltningen om folk ser at ulovlige eller lite skjønnsomme vedtak blir stående fordi det ikke var adgang til å endre dem til skade for parten, og det vil også være uheldig ut fra styringshensyn.

Vi mener flertallet har gjort en for smal vurdering av spørsmålet ved at de i hovedsak viser til Grunnloven § 49 om kommunalt selvstyre. Vi mener at her burde utvalget også trukket inn Grunnloven § 104 om barns rettigheter. Dette innebærer blant annet at utvalget skal vurdere hvordan forslaget vil være egnet til å oppfylle barns rettigheter, og særskilt vurdere hensynet til barnets beste. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, og det innebærer at også dette hensynet skal tillegges stor vekt. Dersom dette var en del av vurderingsgrunnlaget ville det gi en mer balansert vurdering, og i noen tilfeller vil hensynet til barnets beste veie tyngre enn hensynet til kommunalt selvstyre. Slik vi ser det, vil dette ofte kunne være tilfelle når det er snakk om barns grunnleggende menneskerettigheter og særlovgivning som tar sikte på å sikre dette, for eksempel innenfor utdanning og barnevern.

Her vil vi særskilt fraråde at statlig overprøving blir innskrenket slik flertallet foreslår. Dette vil være uheldig i et rettsikkerhetsperspektiv. Kommunen gjør for eksempel vedtak om skolebytte og spesialundervisning, og i disse sakene er barnets beste et viktig vurderingsmoment. Dersom kommunen i sin skjønnsvurdering ikke har tillagt barnets beste tilstrekkelig vekt, er det fare for rettsikkerheten til barn om fylkesmannen ikke kan overprøve kommunens skjønnsutøvelse i denne type saker. Det vil også være svært problematisk om statlige klageinstansers kompetanse begrenses til kun å prøve lovligheten til forvaltningsvedtak, jf. forslag fra et mindretall (Sollie). Da vil klageordningen i realiteten være illusorisk, og den enkeltes rettsikkerhet vil ikke være hensyntatt. Vi vet av erfaring at det ofte vil være forvaltningsskjønnet som klageren er uenig i, ikke lovligheten. Dette er slik vi ser det ikke i samsvar med hensynene bak klagereglene som utvalget beskriver, og det vil umuliggjøre en kontroll med forvaltningens vedtak.

Vi støtter derfor mindretallet (Backer og Sollie) sitt forslag til § 60 tredje ledd første punktum. Andre løsninger vil frata barn deres rettsvern i saker som har stor betydning for dem, og vil sette hensynet til kommunalt selvstyre fremfor hensynet til barns beste. Det gir Grunnloven ikke grunnlag til.

Vi ber også departementet vurdere om bør det tydeliggjøres at barnets beste skal være grunnleggende hensyn i avgjørelser som angår barn, også for klageinstansen.

## **11.5 Sakskostnader ved klage - § x**

Utvalget er samlet i sitt syn på å foreslå endringer i reglene om dekning av saksomkostninger ved klage. Flertallet foreslår at parter ikke skal kunne få dekket saksomkostninger. Utvalget er ikke enige om dette, og det er flere dissenser her. Vi er opptatt av at det fortsatt bør være lovfestet en regel om dekning av saksomkostninger etter nærmere angitte vilkår.

Det fremgår av utvalgets mandat at praktiseringen av reglene har avdekket tvilstilfeller og spørsmål som trolig bør avklares i lov, og at utvalget bør vurdere reglernes nærmere funksjon og rekkevidde. Utvalget skriver på side 462 at flere forvaltningsorganer har gitt tilbakemelding om at sakskostnadsreglene er uklare og vanskelige å praktisere. De skriver videre at det ikke



foreligger noe overslag over hvor store beløp som stats- og kommuneforvaltningen samlet utbetaler i sakskostnader hvert år, og heller ikke hvor store beløp som gjennomsnittlig blir utbetalt i den enkelte sak. Det foreligger heller ikke opplysninger om i hvor mange saker det blir satt frem krav om sakskostnader. Utvalget mener likevel at krav om sakskostnader etter gjeldende regler synes å legge beslag på en del administrative ressurser.

Vi synes det er bekymringsfullt at administrative og økonomiske hensyn i stor grad synes å være begrunnelsen for innstramminger som både flertallet og mindretallet foreslår. Dette til tross for at det ikke foreligger samlet oversikt over hverken beløp og antall saker hvor det er fremsatt krav om sakskostnader. At dagens regler er uklare og vanskelige å praktisere, taler ikke for at regelen bør innstrammes, men for at den bør gjøres klarere.

Utvalget skriver selv på side 558 at de har gitt hensynet til økonomiske og administrative konsekvenser større vekt enn hensynet til den enkeltes rettssikkerhet i enkelte spørsmål, og at et eksempel på dette er at det samlede utvalget foreslår innstramminger i reglene om sakskostnader. Videre skriver de at i den grad forslagene bidrar til at en part ikke får juridisk bistand som hun eller han har behov for, kan det virke negativt for rettssikkerheten. Vi mener at hensynet til borgernes rettssikkerhet her må veie tyngre enn hensynet til økonomiske og administrative konsekvenser.

#### ***Flertallets forslag om å fjerne dekning av saksomkostninger***

Utvalgets flertall foreslår å fjerne dagens regel om dekning sakskostnader i § 36. Vi støtter ikke flertallets forslag om å oppheve adgangen til å få dekket sakskostnader, og mener det er svært viktig å videreføre reglene om sakskostnader for å ivareta borgernes rettssikkerhet. Når forvaltningen har gjort en feil, og en privatperson påføres kostnader til juridisk bistand for å få rettet opp i feilen, vil en rett til å få dekket nødvendige kostnader også bidra til å skape tillit til forvaltningen. Flertallet skriver at de antar 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. Barneombudet mener at det er viktig å både styrke rettshjelpsordningen, og beholde regelen om dekning av sakskostnader, blant annet fordi det i dag er en snever adgang til å få fri rettshjelp. Vi mener innstramminger er uheldig, ikke minst i saker som gjelder barns rettigheter, og at det er viktig å videreføre en regel om dekning av saksomkostninger.

#### ***Mindretallenes forslag***

Mindretallene vil beholde en regel om dekning av saksomkostninger med noen begrensninger sammenlignet med gjeldende regel, men de er ikke enige om utformingen av regelen. Vi støtter det samlede mindretallet i 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, så langt feilen ikke skyldes partens eget forhold. Vi mener det er viktig at det ikke foretas for store innstramminger i regelen.

Mindretallet deler seg i to om vilkårene for dekning av saksomkostninger. Vi støtter det mindretallet som mener at regelen bør gjelde *både* når underinstansen og klageinstansen endrer vedtaket etter klage. Dette mener vi er viktig av praktiske hensyn, da det vil være uten betydning for en parts økonomiske utgifter hvilken instans som endrer vedtaket.

Mindretallet er også uenige om all oppheving hos klageinstansen skal kvalifisere til kostnadsdekning. Ett mindretall mener dette, mens et annet mindretall mener at all oppheving som ikke endrer rettstilstanden, men muliggjør ny behandling i førsteinstansen, bare gir krav på sakskostnader dersom underinstansens nye behandling leder til endring til gunst. Vi støtter mindretallet som mener at all oppheving bør kvalifisere for kostnadsdekning.

Utvalgets samlede mindretall foreslår at kravet om sakskostnader skal avgjøres av klageinstansen og dekkes av underinstansen. Dette støtter vi. Utvalgets samlede mindretall foreslår også å ikke videreføre adgangen til å klage på et vedtak om sakskostnader. Vi støtter ikke dette, og mener det er viktig å videreføre klageadgangen.

## **12 Til utkastets kapittel 9 - Retting og omgjøring**

Reglene om klage må ses i sammenheng med reglene om retting og omgjøring. Vi støtter at det lovfestes regler om retting i § 61.

### ***Omgjøring***

Når det gjelder omgjøring er vi positive til at det foreslås en bestemmelse for underinstansens omgjøringsadgang og en annen for overordnet forvaltingsorgans. Dette vil kunne være enklere for brukerne.

Vi er bekymret for at flertallet begrenser overordnet forvaltingsorgans adgang til å omgjøre for mye. Vi støtter mindretallet (Backer, Fagernæs og Innjord) sitt forslag til annet ledd som gir overordnet forvaltingsorgan en videre adgang til å omgjøre vedtak. Her bør overordnet forvaltingsorgan kunne omgjøre vedtaket om allmenne eller private hensyn tilsier det, dersom vilkårene i bestemmelsen er oppfylt.

## **13 Til utkastets kapittel 11 – Ugyldighet**

Barneombudet er positiv til at det foreslås en ny bestemmelse om ugyldighet. Vår erfaring er at bestemmelsen i gjeldende § 41 er en av de vanskeligste bestemmelsene i loven å forstå. Vi er positive til at dette nå foreslås som en ugyldighetsregel, ikke en gyldighetsregel som i dag. Vilråene for ugyldighet er også tydelige, og det er positivt at det gis momenter til vurderingen i andre ledd om når andre feil (enn hjemmelsmangler) kan føre til at avgjørelsen blir ugyldig. Dette vil kunne bidra til en likere praktisering av regelen og vi støtter dette rettspedagogiske grepet.

## **14 Til utkastets kapitel 14 - Forskrifter mv.**

Utvalget foreslår at forvaltningsloven bør ha en langt mer detaljert regulering av forskrifter og foreslår store endringer. Dette er vi enige i at det er behov for og er glade for at utvalget har foreslått en så omfattende regulering. Innenfor en del sektorer er det utstrakt bruk av forskriftsregulering, og disse forskriftene kan ha stor betydning for rettighetene og pliktene til innbyggerne. Her viser vi blant annet til utdanningssektoren hvor forskrift til opplæringsloven er omfangsrik, detaljert og har stor innvirkning på opplæringstilbudet til barn og unge.

### **14.1 Utredningsplikt og oppstart av arbeid med forskrift - §§ 86 og 87**

Utvalget har foreslått at sentrale element i utredningsinstruksen skal lovfestes for forskrifter. Barneombudet mener det er positivt at utvalget foreslår å lovfeste utredningsinstruksens krav til utredning av behovet, alternative tiltak og virkningene av forskriften for berørte allmenne og private interesser, og at omfanget skal tilpasses hvor viktig saken er for disse interessene og behovet for en rask avgjørelse.

Utvalget har også foreslått at det skal være en plikt til at forvaltningsorgan skal kunngjøre at de starter opp arbeid med å forberede en ny forskrift eller endre en eksisterende. Dette vil gi innbyggerne og organisasjoner en mulighet til å gi innspill til arbeidet tidlig. Dette vil kunne

ivareta demokratihensynet. Særlig for kommunale forskrifter som berører barn, bør dette også kommuniseres til dem, for eksempel gjennom ungdomsrådene.

## **14.2 Høring - § 88**

Høring av forskrifter er viktig. Vi støtter at det gis en mer utfyllende regulering av dette. Vi har merket oss at det foreslås at fristen bør være minst to måneder, i motsetning til lover hvor det er tre måneder. Barneombudet mener at fristen for forskrifter som hovedregel også bør være tre måneder. Det tar sjelden mindre tid for høringsinstansene å sette seg inn i og utarbeide høringsinnspill til forskrifter, særlig når forskriften krever mye fagkompetanse som mange av dem ofte gjør. Vi foreslår at § 88 andre ledd endres til at fristen bør være tre måneder, ikke to.

Videre er vi opptatt av at beregningen av fristen må ta hensyn til helligdager og frister. Det er en kjent problemstilling som utvalget skriver at høringer sendes ut slik at deler av tiden spises opp av ferier. Det bør komme tydelig frem i forarbeidene at når dette skjer bør fristen utvides slik at den reelle fristen blir tre måneder.

## **14.3 Formkrav mv - §§ 89 til 93**

Vi støtter utvalgets forslag. Det er viktig at også dette er regulert.

Vennlig hilsen

Camilla Kayed  
fagsjef

Kjersti Botnan Larsen  
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.