

# Innst. O. nr. 83.

(1998-99)

## Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) (saksbehandlingsfrister i forvaltningen).

Ot.prp. nr. 52 (1998-99).

Til Odelstinget.

### 1. SAMMENDRAG

#### 1.1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen foreslås det at forvaltningsloven endres ved å vedta en ny bestemmelse § 11 b, som vil gi adgang for Kongen til på bestemte områder å fastsette frister for forvaltningens behandling av saker om enkeltvedtak. I proposisjonen fremsettes ikke forslag til konkrete frister.

Formålet med forslaget er å gjøre det lettere å innføre saksbehandlingsfrister i forvaltningen, ved at slike frister skal kunne innføres ved forskrift, uten særskilt lovvedtak.

Det foreslås ikke hjemmel for å gi særregler om rettsvirkningene av at tidsfristene blir oversittet. Rettsvirkningene vil følge av alminnelige forvaltningsrettslige og erstatningsrettslige regler, med mindre særlige ordninger er fastsatt i særlov.

#### 1.2 Bakgrunnen for lovforslaget

##### *Næringslovutvalgets forslag*

Næringslovutvalget avga i 1991 sin rapport «Forskrifter om saksbehandlingsfrister for forvaltningsorganene - forslag til endringer i forvaltningsloven § 11 a». I rapporten går Næringslovutvalget inn for at det i § 11 a inntas et nytt tredje ledd som hjemler adgang til å fastsette særskilte saksbehandlingsregler ved forskrift. Næringslovutvalgets rapport har vært sendt på høring til en rekke instanser.

##### *Initiativ i Stortinget*

Justiskomiteen anbefalte i Innst. S. nr. 11 (1991-92) at et forslag om saksbehandlingsfrister i Dokument nr. 8:45 (1990-91) ble oversendt Regjeringen til utredning og uttalelse. Dette ble enstemmig bifalt av Stortinget. Tilsvarende forslag ble fremmet i Dokument nr. 8:14 (1993-94). Justiskomiteen støttet forsla-

get i Innst. S. nr. 8 (1994-95). I innstillingen ga komiteen også uttrykk for at det i denne forbindelse burde vurderes en erstatningsplikt for forvaltningen knyttet til søkerens ekstrakostnader. Stortinget gjorde 31. oktober 1994 følgende vedtak:

«Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om innføring av tidsfrister i forvaltningen.»

I Dokument nr. 8:120 (1997-98) ble det foreslått å innføre en ny bestemmelse i forvaltningsloven § 2 om at dersom en forvaltningssak ikke er behandlet innen 6 måneder, skulle saken anses som avvist.

##### *Kartlegging av saksbehandlingstiden i statsforvaltningen*

Som et ledd i oppfølgingen av Næringslovutvalgets forslag ble det besluttet at det skulle foretas en kartlegging av saksbehandlingstiden i statsforvaltningen.

Undersøkelsen viste stor variasjon i saksbehandlingstiden. Den viktigste årsak til lang saksbehandlingstid som ble oppgitt, var at det tar tid å innhente uttalelse fra andre instanser. En del etater nevnte også at man er underbemannet i forhold til saksmengden, og at lovverket er komplisert. Det ble videre påpekt at det fra publikums side ikke alltid gis tilstrekkelige opplysninger

##### *Arbeidsgruppen til å utrede innføring av saksbehandlingsfrister i forvaltningen*

I november 1996, etter at kartleggingen av saksbehandlingstiden i forvaltningen var fullført, ble det nedsatt en arbeidsgruppe for å følge opp Stortingets vedtak om å be regjeringen fremme forslag om innføring av tidsfrister for forvaltningen.

Arbeidsgruppen avga sin rapport i september 1997. I rapporten blir Næringslovutvalgets forslag

fulgt opp med et forslag til en ny § 11 b i forvaltningsloven. Arbeidsgruppen foreslår at den nye bestemmelsen ikke skal kunne hjemle særlige bestemmelser om virkningene av fristoversittelse. Arbeidsgruppens rapport har vært sendt på høring til en rekke instanser.

### 1.3 Gjeldende rett om saksbehandlingsfrister i forvaltningen

Regler om saksbehandlingstiden i de øvrige nordiske land gjennomgås innledningsvis kort i proposisjonen.

Forvaltningsloven inneholder ikke regler som setter konkrete frister for saksbehandlingen. Forvaltningsloven § 11 a inneholder imidlertid bestemmelser som setter krav til fremdriften av saker. Etter § 11 a første ledd skal forvaltningsorganet «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold».

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det etter § 11 a annet ledd snarest mulig gis et foreløpig svar. I saker som gjelder enkeltvedtak skal det gis slikt foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned. Foreløpig svar bør normalt gis dersom en forholdsvis kurant henvendelse ikke kan besvares innen 14 dager.

Forvaltningsloven § 34 bestemmer at når et vedtak endres til skade for klageren, må melding om vedtaket som hovedregel være sendt klageren innen tre måneder etter at klagen ble mottatt. Virkningen av at fristen ikke overholdes, er at slikt omgjøringsvedtak ikke kan treffes. Forvaltningsloven § 35 har lignende bestemmelser ved omgjøring av vedtak uten klage, men med kortere frister.

Det gjelder allerede i dag på mange områder regler i særlovgivningen om frister for saksbehandlingstiden i forvaltningen. Det nye i lovforslaget er at det i forvaltningsloven foreslås en *generell* forskriftshjemmel for frister. Arbeidsgruppen konkluderer i sin rapport med at man ikke har negative erfaringer med fristene i særlovgivningen, men påpeker at de enkelte saksområder må vurderes konkret mht. innføring av frister.

I proposisjonen nevnes noen av de fristene som gjelder i særlovgivningen, særlig frister som gjelder for saker der private søker om ulike typer tillatelser, erverv og lignende, jf. proposisjonen side 11 og 12.

I tillegg til de regler som setter frister for avgjørelsen om å treffe enkeltvedtak, finnes det regler som gir et forvaltningsorgan hjemmel til å sette frister for andre organers saksbehandling.

Dersom saksbehandlingen ikke skjer med slik fremdrift som forvaltningsloven § 11 a krever, vil dette være en saksbehandlingsfeil. Etter alminnelig forvaltningsrett er et vedtak som lider av en saksbehandlingsfeil likevel gyldig, med mindre feilen kan antas å ha virket bestemmende på vedtakets innhold. En saks-

behandlingsfeil som består i at saksbehandlingen har vært for langvarig, vil i de fleste sakstyper normalt ikke medføre ugyldighet.

Ulovlig lang saksbehandlingstid kan også medføre erstatningsansvar for staten, forutsatt at det foreligger relevant uaktsomhet på forvaltningens side. I rettspraksis er det relativt få eksempler på dommer om erstatning på grunn av lang saksbehandlingstid.

Det gjelder i norsk rett ingen generelle prinsipper om at for lang saksbehandlingstid medfører at en søknad skal anses som innvilget, men i særlovgivningen er det på noen områder etablert slike ordninger. Slike bestemmelser er benyttet til å forenkle og effektivisere saksbehandlingen i spesielle sakstyper, og regnes ikke som en form for sanksjon overfor det offentlige. Det er bare i spesielle sakstyper hvor andre private eller offentlige interesser i relativt liten grad er berørt at ordninger med «automatisk innvilgelse» kan fungere på en tilfredsstillende måte.

En stor del av sakene som bringes inn for Sivilombudsmannen gjelder sen saksbehandling i forvaltningen. Sivilombudsmannen har påpekt at forvaltningens praksis med å gi foreløpig svar i mange tilfeller ikke er tilfredsstillende.

### 1.4 Innføring av serviceerklæringer

Regjeringen har innført serviceerklæringer som et sentralt virkemiddel for å forbedre statsforvaltningens service. Regjeringens mål er at alle statlige etater skal ha utarbeidet serviceerklæringer innen utgangen av 2000.

En serviceerklæring er en erklæring fra forvaltningen til publikum om kvalitetsmål for saksbehandlingen, herunder forventet saksbehandlingstid. Erklæringen er ikke noen rettslig bindende garanti, men en markering fra etatens side av hvilke oppgaver den har og hvordan etaten skal utføre sine oppgaver. Serviceerklæringer i forvaltningen har vært lite brukt i Norge, men er helt sentrale deler av service- og kvalitetssatsingene i forvaltningen i en del andre land.

Til grunn for innføring av serviceerklæringer om kvalitetsmål og saksbehandlingstid m.v., forutsettes at det ligger et grundig kvalitetssikringsarbeid.

En serviceerklæring om saksbehandlingstiden forutsetter at etaten selv setter konkrete saksbehandlingstider der det ikke er fastsatt noen bestemt tidsfrist i særlov eller i forskrift. Det er sentralt at målene for saksbehandlingstider er etatens egne, ikke hva etaten eller overordnet departementsnivå har som ønskemål.

Arbeidsgruppen mente at innføring av tidsfrister i serviceerklæringer ville være et godt alternativ til innføring av frister gjennom forskrifter. Etter Justisdepartementets syn vil begge disse virkemidlene kunne være nyttige. I og med innføring av serviceerklæringer i statsforvaltningen vil imidlertid behovet for frister i forskrift være mindre.

Det er trykdeetaten som foreløpig er kommet lengst med innføring av serviceerklæringer. Erfaringene er begrensete, men i hovedsak positive.

### **1.5 Forslag om en ny § 11 b i forvaltningsloven som hjemmel for forskrifter om saksbehandlingsfrister på bestemte områder**

Utgangspunktet for Næringslovutvalgets rapport om saksbehandlingsfrister er næringslivets behov for forutberegnelighet. Næringslovutvalget mener at det på en rekke områder bør fastsettes bestemmelser om saksbehandlingsfrister, med utgangspunkt i en hjemmelsbestemmelse i forvaltningsloven § 11 a.

Næringslovutvalget drøfter hensyn for og imot saksbehandlingsfrister. Hensynet til forsvarlig saksbehandling og behovet for økte ressurser pga. kapasitetsproblemer påpekes. Utvalget viser også til at saksbehandlingstiden ofte styres av forhold som ligger utenfor forvaltningsorganets egen kontroll. Næringslovutvalgets konklusjon er at disse argumentene mot innføring av saksbehandlingsfrister er viktige, men at de svekkes ved en fornuftig utforming av regelverket.

Høringsuttalelsene til Næringslovutvalgets forslag peker ikke i noen entydig retning. Alle høringsinstansene støtter det grunnleggende formålet å få til en så effektiv og rask saksbehandling som mulig, men mange er uenige i at frister er et hensiktsmessig virkemiddel i så måte. Rundt halvparten av høringsinstansene er positive til Næringslovutvalgets forslag. Mange høringsinstanser mener at Næringslovutvalget fokuserer for ensidig på næringslivets problemer. Når det gjelder lovteknisk løsning, mener rundt halvparten av de høringsinstansene som er negative til forslaget, at man eventuelt burde innføre frister gjennom særlovgivningen.

Arbeidsgruppen foreslår en hjemmel for innføring av frister som svarer til Næringslovutvalgets forslag, men med en noe annen lovteknisk løsning, og uten hjemmel for innføring av særlige rettsvirkninger for oversittelse av fristene. Arbeidsgruppens flertall advarer mot at innføring av frister kan medføre utilsiktede og uønskede virkninger som ikke er til publikums fordel. Frister kan pga. begrensede ressurser i forvaltningen innebære en tvungen nedprioritering av andre saksområder. Et annet problem er at saksbehandlingstiden varierer mye mellom og innen etatene. Det er derfor vanskelig å sette en *generell* frist. Denne forskjellen i saksbehandlingstiden medfører at fristene vil måtte gjøres svært romslige. Arbeidsgruppens flertall gir uttrykk for at vi allerede har en god fristregel i forvaltningsloven § 11 a. Arbeidsgruppen peker på at det er to alternative måter å innføre saksbehandlingsfrister på. Enten frister knyttet til hver enkelt sak, eller til en bestemt andel av den samlede saksbehandling.

Ved høringen av arbeidsgruppens rapport er det en noe større andel (over halvparten) som gir uttrykk for at man er positiv til å innføre en hjemmel som

foreslått, enn i høringen av Næringslovutvalgets utredning. Flere høringsinstanser, også flere av dem som er positive til frister, mener imidlertid at dette formålet bedre kan oppnås på andre måter, særlig gjennom serviceerklæringer, i særlovgivning eller ved å innskjerpe praksis etter § 11 a. Mange mener at en modell med mål for en viss andel av sakene på et område, ofte vil være et bedre alternativ enn frister som gjelder den enkelte sak. Andre mener derimot at denne modellen har mer karakter av intern målsetting. Mange av høringsinstansene påpeker at fristene må være realistiske og tilpasset ressursene. Det reises også spørsmål ved om ikke de konkrete fristene bør fremgå av lov, ikke bare i forskrift.

Departementet peker på at det i særlovgivningen er mange fristbestemmelser som det er knyttet ulike typer virkninger til, og man har gjennomgående gode erfaringer med denne type regler. Departementet mener at fristregler primært bør gis i særlovgivningen, men ser ikke bort fra at også innføring av frister i forskrift på enkelte områder kan være hensiktsmessig og foreslår derfor en slik hjemmel i forvaltningsloven som foreslått av arbeidsgruppen.

Det er særlig forholdet til prinsippet i forvaltningsloven § 17 om grundig saksbehandling, forholdet til prioriteringer i forhold til andre sakstyper hvor det ikke gjelder frister, og forvaltningssakenes mangfold, som kan gjøre innføring av frister ved forskrift betenkelig. Departementet er imidlertid kommet til at det er mulig å ta hensyn til disse betenkelighetene ved en fornuftig utforming av regelverket, og ved at det bare innføres frister i saker der det er et reelt og begrunnet behov for dette. Departementet vil understreke at det er viktig å være realistisk i forhold til hva man kan oppnå med hensyn til kortere saksbehandlingstid ved innføring av frister.

Departementet er enig med flere høringsinstanser i at innføring av saksbehandlingsfrister i kommunal sektor ikke kan sees isolert fra hensynet til det kommunale selvstyre. Departementet mener likevel at det ikke bør gjøres unntak for kommunal sektor i den foreslåtte § 11 b i forvaltningsloven.

### **1.6 Spørsmålet om det også bør gis en hjemmel for å gi regler om særlige rettsvirkninger ved oversittelse av fristene**

Næringslovutvalget foreslår at det i den nye bestemmelsen også gis en hjemmel til å gi forskrifter om særlige rettsvirkninger av oversittelse av de tidsfristene som settes, for å effektivisere reglene. Utvalget nevner følgende eksempler på mulige rettsvirkninger i sin rapport: Myndighetene avskjæres fra inngripen etter fristens utløp, søknaden anses som innvilget eller avslått, saken kan automatisk bringes inn for overordnet organ, forvaltningsorganet pålegges objektivt erstatningsansvar, forvaltningsorganet pålegges mulkt/gebyr, straffansvar og disiplinære forføyelser for ved-

kommende tjenestemann eller saken kan bringes direkte inn for domstolene.

Blant høringsinstansene er det liten tilslutning til å knytte særlige rettsvirkninger eller sanksjoner til fristene, bl.a. fordi det ofte er forhold utenfor forvaltningens kontroll som bestemmer saksbehandlingstiden, og fordi slike rettsvirkninger vil ha uheldige sidevirkninger.

Arbeidsgruppen deler ikke Næringslovutvalgets syn når det gjelder behovet for regler om særlige rettsvirkninger knyttet til fristene.

Arbeidsgruppens syn på dette punkt støttes av de fleste høringsinstansene, men det er her et skille mellom uttalelsene fra privat og offentlig sektor. De fleste private høringsinstansene uttaler seg noe mer positivt enn de offentlige instansene som går imot slike regler. Den Norske Bankforening er enig i at det ikke kan gis generelle regler om rettsvirkninger, men mener at det på en rekke områder vil være naturlig å vurdere ulike rettsvirkninger, og særlig at det bør vurderes om man ikke i større grad bør gå over fra konsesjonsordninger til meldingsordninger. Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) sier når det gjelder erstatning at man ikke vil anbefale dette utover det som allerede følger av någjeldende regler, men foreslår i stedet en ordning med gebyr for det offentlige.

Departementet følger ikke opp Næringslovutvalgets forslag på dette punkt. De særlige rettsvirkningene som Næringslovutvalget nevner, vil etter departementets syn ha store uheldige sidevirkninger, som ikke står i forhold til den effekt med hensyn til saksbehandlingstiden man eventuelt kunne oppnå med slike regler.

I mer spesielle sakstyper kan det være hensiktsmessig med regler om at søknader skal anses automatisk innvilget eller at staten er avskåret fra å gripe inn etter en viss tid, slik det er gjort i en del særlover. Departementet er enig i at dette kan vurderes for flere sakstyper, men det bør gjøres i særlovgivningen, ikke i forvaltningsloven. I de fleste saker vil kravene til saklig begrunnelse og likebehandling imidlertid ikke være forenlig med at søknader kan undergis automatisk innvilgelse på grunn av for lang saksbehandlingstid.

Automatisk avslag vil bl.a. føre til lenger saksbehandlingstid og hindre en to-instansbehandling.

Å bringe saken direkte inn for domstolene er lite hensiktsmessig fordi domstolene i de fleste av sakene ikke ville kunne gjøre annet enn å oppheve «vedtaket». Sivilombudsmannen har gitt uttrykk for at direkte innbringelse for Ombudsmannen ikke anses aktuelt eller ønskelig.

Når det gjelder innføring av erstatningsansvar på objektivt grunnlag, det vil si ansvar uten hensyn til skyld, bemerkes det under høringen at dette vil føre til bevisproblemer, merarbeid og store kostnader for alle de involverte partene. Det kan også spørres om dette

vil være en fornuftig bruk av offentlige midler. Departementet er enig i innvendingene mot slike erstatningsregler.

Stortingets justiskomiteé uttalte i Innst. S. nr. 8 (1994-95) at det i forbindelse med innføring av frister bør vurderes en erstatningsplikt for forvaltningen knyttet til søkerens ekstrakostnader. De innvendingene som er nevnt ovenfor, gjør seg etter departementets syn gjeldende også i forhold til en slik begrenset erstatningsplikt.

Departementet mener på denne bakgrunn at det ikke bør innføres objektivt erstatningsansvar for sen saksbehandling. Dersom det anses ønskelig på særlige områder med slike regler, bør dette eventuelt skje ved særlov.

Næringslovutvalget nevner også mulkt/gebyr som et alternativ, og Næringslivets Hovedorganisasjon støtter dette forslaget som et alternativ til en regel om objektivt ansvar. Etter departementets syn vil mulkt for staten for sen saksbehandling være prinsipielt uheldig. Det er her tale om å ilegge et statlig eller kommunalt forvaltningsorgan en straffelignende reaksjon på objektivt grunnlag.

Muligheten for disiplinære forføyelser overfor vedkommende tjenestemann som en mulig rettsvirkning, anses å være av mindre praktisk betydning.

### **1.7 Spørsmål vedrørende fristberegningen**

Regler om saksbehandlingsfrister forutsetter at det bl.a. gjelder regler om fra hvilket tidspunkt fristen begynner å løpe og når en frist suspenderes midlertidig. Dette kan det være hensiktsmessig å behandle i en sentral forskrift. Fristens utgangspunkt bør normalt være den dagen søknaden kommer inn til vedkommende forvaltningsorgan. Når det gjelder spørsmålet om på hvilke vilkår man skal kunne forlenge en frist, vil den beste løsningen antakelig være at fristene settes ut fra «normalsaken», men med adgang til å sette en lengre frist der sakens natur krever dette. Forutsetningen må selvsagt være at søkeren umiddelbart får beskjed om fristforlengelsen.

Et tredje spørsmål som bør reguleres ved en sentral forskrift, er spørsmålet om en generell suspensjon av fristene for et saksområde.

### **1.8 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Innføring av frister vil kunne ha administrative og økonomiske konsekvenser som etter omstendighetene kan bli betydelige. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste konsekvensene.

For den private sektor kan saksbehandlingsfrister i forvaltningen som gir kortere saksbehandlingstid bety en rasjonaliseringsgevinst. I den offentlige sektor kan innføring av frister etter omstendighetene nødvendiggjøre andre effektiviseringstiltak eller økt ressurstilførsel. Videre vil innføring av frister kunne få betydning for prioritering av saker. Dette er det spesi-

elt viktig å være oppmerksom på i forhold til kommunesektoren.

## 2. KOMITEENS MERKNADER

### Generelt

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Vidar Bjørnstad, Astrid Marie Nistad, Jan Petter Rasmussen og Ane Sofie Tømmerås, fra Fremskrittspartiet, Jan Simonsen og Jørn L. Stang, fra Kristelig Folkeparti, Finn Kristian Marthinsen og Åse Wisløff Nilssen, fra Høyre, lederen Kristin Krohn Devold og Bjørn Hernæs, og fra Senterpartiet, Tor Nymo, viser til at proposisjonen er en oppfølging av Næringslovutvalgets arbeid, av en påfølgende kartlegging av saksbehandlingstiden i forvaltningen, og av arbeidet til en arbeidsgruppe som hadde til oppgave å utrede innføring av saksbehandlingsfrister i forvaltningen. Det har også vært tatt ulike initiativ i Stortinget.

Komiteen har merket seg at kartleggingen av saksbehandlingstiden i statsforvaltningen viste stor variasjon i saksbehandlingstiden. Komiteen viser til at departementet mener en ikke kan trekke den konklusjon at saksbehandlingstiden i forvaltningen generelt sett er for lang. Komiteen vil, i likhet med høringsinstansene, peke på at målet er en så rask og effektiv saksbehandlingsmåte som mulig.

Komiteen vil henvise til Sivilombudsmannens uttalelse blant annet i årsmeldingen for 1997, der det fremgår at forvaltningens praksis ikke er tilfredsstillende når det gjelder å gi foreløpig svar, jf. forvaltningslovens § 11 a annet ledd. Komiteen vil derfor understreke betydningen av at det innarbeides rutiner i forvaltningen slik at lovens formulering om at det «skal» gis midlertidig svar i størst mulig grad oppfylles. Komiteen er av den oppfatning at det er på dette punktet innen dagens lovverk det største forbedringspotensialet ligger.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er for øvrig av den oppfatning at forvaltningsloven i utgangspunktet har bestemmelser som på en god måte balanserer de motstridende hensyn når det gjelder saksbehandlingstiden.

Flertallet har forståelse for at det ikke er alle forhold forvaltningen har kontroll over. Det kan periodevis være underbemanning sett i forhold til alle de oppgavene som tilligger organet, det kan være ufullstendige opplysninger eller det kan ta lang tid å få gjennomført høringer hos de berørte parter.

### Serviceerklæringer

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, sier seg fornøyd med Regjeringens innføring av serviceerklæringer som et sentralt virkemiddel for å forbedre statsforvaltningens service. Etter flertallets mening vil serviceerklæringer kunne virke «oppdragende» overfor forvaltningen og bidra til å forbedre rutiner på å gi midlertidige svar. Servicen både overfor næringslivet og privatpersoner vil dermed kunne bli bedre.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er uenig i at det ikke skal knyttes noen sanksjoner til forvaltningens tidsforsømmelser utover det lovgivningen allerede opererer med. Regjeringens forslag om innføring av «serviceerklæringer» i forvaltningen vil lett kunne bli bare et slag i luften. Disse medlemmer vil peke på at «serviceerklæringer» ikke vil være et tilstrekkelig virkemiddel for å effektivisere forvaltningen uten at det suppleres med konkrete og forpliktende tidsfrister.

### Innføring av en forskriftshjemmel om saksbehandlingsfrister

Komiteen har merket seg at Næringslovutvalget mener at det på en rekke områder bør fastsettes bestemmelser om saksbehandlingsfrister, med utgangspunkt i en hjemmelsbestemmelse i forvaltningsloven. Komiteen merker seg videre at høringsuttalelsene til Næringslovutvalgets forslag ikke peker i noen entydig retning.

Komiteen er enig med departementet i at innføring av saksbehandlingsfrister i kommunal sektor ikke kan sees isolert fra hensynet til det kommunale selvstyret, og støtter departementets forslag om at det ikke bør gjøres unntak for kommunal sektor i den foreslåtte § 11 b i forvaltningsloven som gir Kongen adgang til å fastsette saksbehandlingsfrister i forskrifter.

Komiteen vil be Regjeringen komme tilbake til Stortinget med en gjennomgang av saksbehandlingstiden i forvaltningen, herunder hvordan forskriftshjemmelen blir brukt og effekten av innføringen av serviceerklæringer og fristregler i særlovgivningen, i en dertil egnet form.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at arbeidsgruppens flertall advarer mot at innføring av frister kan medføre utilsiktede og uønskede virkninger som ikke er til publikums fordel. Arbeidsgruppen peker bl.a. på at frister kan, pga. begrensede ressurser i forvaltningen, innebære en tvungen nedprioritering av andre saksområder.

Flertallet har merket seg departementets vurdering av at det i særlovgivningen er fristbestemmel-

ser som det er knyttet ulike typer virkninger til, og at man har gjennomgående gode erfaringer med denne type regler. Flertallet støtter departementets vurdering om at fristregler primært bør gis i særlovgivningen. Flertallet er videre enig med departementet i at også innføring av frister i forskrift på enkelte områder kan være hensiktsmessig, og støtter departementets forslag om å innføre en hjemmel i forvaltningsloven som foreslått av arbeidsgruppen.

Flertallet har merket seg departementets synspunkter når det gjelder de betenkeligheter innføring av frister medfører i forhold til prinsippet om grundig saksbehandling, prioriteringer av andre sakstyper hvor det ikke gjelder frister, og forvaltningssakenes mangfold. Flertallet vil også peke på at forvaltningen ikke bare har næringslivets behov for raske avgjørelser å forholde seg til, men også hensynet til likebehandling og rettssikkerhet for alle landets innbyggere. Videre har flertallet merket seg, og støtter, departementets vurdering av at det er mulig å ta hensyn til disse betenkeligheter ved en fornuftig utforming av regelverket, og ved at det bare innføres frister i saker der det er et reelt og begrunnet behov for dette.

Flertallet understreker betydningen av at den forskriftshjemmelen som nå gis må utnyttes. Flertallet peker på at det påhviler Regjeringen å utarbeide forskrifter med passende frister for ulike forvaltningsvedtak, og at dette arbeidet må settes i gang så raskt som mulig. Det understrekes i denne sammenheng at fristene må være balansert med hensyn til å oppnå målsetningen i proposisjonen, nemlig økt effektivitet i forvaltningens saksbehandling. På den andre siden må fristene ikke være så vide at det motsatte av denne målsetningen blir resultatet.

Flertallet viser til at forslaget fra Fremskrittspartiet til en generell tre-måneders frist er i strid med Næringslovutvalgets anbefalinger i utredningen som er vedlegg I til proposisjonen. På side 34 i proposisjonen sier Næringslovutvalget at:

«Næringslovutvalget vil til dette peke på at det ikke vil være aktuelt å innføre en generell tidsfrist for samtlige saker forvaltningen behandler. Hensynet til forvaltningssakenes mangfold vil kunne ivaretas gjennom at tidsfristens lengde tilpasses den enkelte sakstype.»

Flertallet vektlegger også at næringslivet selv, i de to høringene som har vært om disse spørsmål og som det redegjøres for i proposisjonen, ikke har tatt til orde for noen slik generell frist.

Flertallet er av den oppfatning at en generell frist vil være altfor lang i mange sakstyper, mens den vil være altfor kort i andre sakstyper. Der hvor fristen er for lang, vil en slik frist i praksis høyst trolig medføre lengre saksbehandlingstid. Der hvor fristen er for kort, vil den medføre at saksbehandlingen ikke er god nok, alternativt at de aktuelle forvaltningsorganer må

tilføres betydelige ressurser i form av flere ansatte, større lokaler osv.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre støtter Næringslovutvalgets forslag om å innføre frister i forvaltningen. Av hensyn til både bedrifter, næringer, og ikke minst enkeltmennesket, er det i dag påkrevet med en større forutsigbarhet og en generell raskere og mer effektiv saksbehandlingstid i den offentlige forvaltning.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener det vil være både nyttig og nødvendig med innføring av konkrete tidsfrister i forvaltningsloven, spesielt når forvaltningen trener saker og saksbehandling.

Disse medlemmer støtter departementets forslag om en forskriftshjemmel som gir adgang til å innføre frister, men mener at forslaget ikke går langt nok. Disse medlemmer vil foreslå at det i den generelle forskriftshjemmelen gis en særlig regel for søknader om tillatelse, bevilgninger og autorisasjoner der det fremgår at fristen for behandling av slike saker ikke skal overstige 3 måneder. Disse medlemmer vil også knytte rettsvirkninger til oversittelse av 3-månedersfristen.

### **Særlige rettsvirkninger knyttet til fristoversittelse?**

Komiteen har merket seg at det i mer spesielle sakstyper kan være hensiktsmessig med regler om at søknaden skal anses automatisk innvilget eller at staten er avskåret fra å gripe inn etter en viss tid, slik det er gjort i enkelte særlover. Komiteen slutter seg til departementets syn om at dette kan vurderes for flere sakstyper.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at slike regler bør gis i særlovgivningen, ikke i forvaltningsloven.

Flertallet viser til Næringslovutvalgets forslag om at det bør gis en hjemmel til å gi forskrifter om særlige rettsvirkninger ved oversittelse av de tidsfristene som settes for å effektivisere reglene, og peker på at det blant høringsinstansene er liten tilslutning til dette. Bakgrunnen for dette er bl.a. at det ofte er forhold utenfor forvaltningens kontroll som bestemmer saksbehandlingstiden, og at slike rettsvirkninger vil ha uheldige sidevirkninger.

Flertallet har merket seg at arbeidsgruppen ikke deler Næringslovutvalgets syn når det gjelder behovet for regler om særlige rettsvirkninger knyttet til fristene, og at arbeidsgruppens syn på dette punkt støttes av de fleste høringsinstansene, men at det her er skille mellom uttalelsene fra privat og offentlig sektor.

Flertallet er enig i at departementet ikke følger opp Næringslovutvalget på dette punkt. Flertallet deler departementets oppfatning av at de sanksjonene Næringslovutvalget nevner vil ha uheldige sidevirkninger som ikke står i forhold til den effekt med hensyn til saksbehandlingstiden man eventuelt kunne oppnå med slike regler.

Flertallet er enig i departementets innvendinger mot erstatningsregler på objektivt grunnlag, og støtter departementets syn om at det ikke bør innføres objektivt erstatningsansvar for sen saksbehandling. Flertallet viser til at Næringslovutvalget og NHO også nevner mulkt/gebyr som et alternativ til en regel om objektivt ansvar. Flertallet støtter imidlertid departementets syn om at mulkt for staten for sen saksbehandling vil være prinsipielt uheldig. Flertallet er videre enig i at automatisk innbringelse for domstolen eller Sivilombudsmannen er lite egnede som særskilte rettsvirkninger. Flertallet oppfatter en slik rettsvirkning som et brudd på domstolens funksjon som kontrollorgan, i tillegg til at det vil undergrave prinsippet om å bruke domstolen som klageorgan samt publikums rett til å søke en uavhengig overprøvelse av forvaltningens avgjørelser.

Flertallet er enig i at det, i denne omgang, bør være de alminnelige forvaltnings- og erstatningsrettslige reglene som bør komme til anvendelse ved brudd på saksbehandlingsfristene. Flertallet vil likevel ikke utelukke at det kan bli aktuelt å komme tilbake til særlige rettsvirkninger slik det redegjøres for i proposisjonen. Av disse rettsvirkningene er det særlig rettsvirkningen om automatisk innvilgelse som bør vurderes og utredes nærmere, og som det etter flertallets oppfatning er særlig aktuelt å innføre gjennom særlovgivning. Flertallet ønsker imidlertid å se hvordan praksis utvikler seg etter at fristene er innført.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil ha et regelverk som fører til at forvaltningsorganet selv eller den overordnede bevilgende myndighet, og den aktuelle medarbeider skal ha et incitament for å overholde de absolutte tidsfrister, slik at det blir konsekvenser for forvaltningsorganet, den bevilgende myndighet, eller for sakens materielle innhold.

Disse medlemmer viser til at Næringslovutvalget foreslår at det bør gis en hjemmel til å gi forskrifter om særlige rettsvirkninger ved oversittelse av de tidsfristene som settes for å effektivisere reglene. Disse medlemmer deler ikke departementets begrunnelse for ikke å følge opp Næringslovutvalgets forslag. Alternative sanksjoner som erstatning, bot, gebyr, automatisk innvilgelse på søknad, rettslige tiltak og klager til Sivilombudsmannen, i forhold til oversittelse av frister bør ikke være noe praktisk problem å innføre. Disse medlemmer viser til at det

gjennomgående er gode erfaringer med fristbestemmelser i særlovgivningen som det er knyttet ulike typer rettsvirkninger til.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«I lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker skal § 11 b skal lyde:

§ 11 b (Frister for forvaltningens saksbehandling).

Kongen kan på bestemte områder fastsette frister for forvaltningens behandling av saker om enkeltvedtak.

Fristen for behandling av en søknad om bevillinger, tillatelser, autorisasjoner m.v. kan ikke overstige tre måneder. Dersom saken ikke er realitetsbehandlet innen tre måneder, anses søknaden som innvilget, med mindre det vil være i strid med andres rettigheter.

Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler om beregningen av fristene, herunder om hvilken virkning oversittelse av en tidsfrist som gjelder andre saker enn de som er nevnt i annet ledd skal ha.»

### 3. FORSLAG FRA MINDRETALL

#### Forslag fra Fremskrittspartiet:

I lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker skal § 11 b lyde:

§ 11 b (Frister for forvaltningens saksbehandling).

Kongen kan på bestemte områder fastsette frister for forvaltningens behandling av saker om enkeltvedtak.

Fristen for behandling av en søknad om bevillinger, tillatelser, autorisasjoner m.v. kan ikke overstige tre måneder. Dersom saken ikke er realitetsbehandlet innen tre måneder, anses søknaden som innvilget, med mindre det vil være i strid med andres rettigheter.

Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler om beregningen av fristene, herunder om hvilken virkning oversittelse av en tidsfrist som gjelder andre saker enn de som er nevnt i annet ledd skal ha.

### 4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til proposisjonen og rå Odels-tinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

I.

I lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) skal § 11 b lyde:

§ 11 b (adgang for Kongen til å fastsette frister)

Nåværende § 11 b og § 11 c blir nye § 11 c og § 11 d.

*Kongen kan på bestemte områder fastsette frister for forvaltningens behandling av saker om enkeltvedtak. Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler om beregningen av fristene.*

II.

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i justiskomiteen, den 1. juni 1999.

**Kristin Krohn Devold,**  
leder.

**Tor Nymo,**  
ordfører.

**Jan Simonsen,**  
sekretær.