

FORELESNING I FORVALTNINGSRETT V/PER HELSET

Del 1: Innledning - Grunnbegreper

1. Presentasjon av forvaltningsretten

1.1 Forvaltningsrettens Janus-ansikt. Forholdet til andre fag og til politikk

- Offentlig rett
- Grensen mot statsretten
- Noen viktige spørsmål
- Forvaltningsrettens Janus-ansikt: Den gir myndighet og setter grenser
- Forholdet til statsvitenskap, historie m.v.
- Forholdet til politikk

1.2 Forvaltningsorganer og forvaltningsvirksomhet

- Typiske forvaltningsorganer
- Myndighetsutøvelse, tjenesteyting og næringsvirksomhet
- Begrepet "forvaltningsvirksomhet": Uskarpe grenser mot lovgivning og dømmende virksomhet.

1.3 Myndighetsutøvelse, tjenesteytelser og næringsvirksomhet

- Myndighetsutøvelse
- Næringsvirksomhet
- Tjenesteytelser
- Grensen mellom næringsvirksomhet og tjenesteytelser

2. Forvaltningens oppgaver og virkemidler

2.1 Innledning

- Oppgavene (målene)
- Virkemidlene (midlene)

2.2 Oppgavene

- Regulering
- Fordeling
- Konfliktløsning
- Representasjon av fellesskapet

- Ressursutvikling
- Organisering av "apparatet"

2.3 Virkemidlene (måter å påvirke menneskers handlinger på)

- Regler om gyldigheten m.v.
- Generelle påbud og forbud
- Individuelle påbud og forbud
- Generelle forbud med individuelle tillatelser ("speilvending"). Vilkår
- Økonomiske støtteordninger
- Skatter og avgifter
- Forhandlinger
- Informasjon
- Finans- og kredittpolitikk
- Anskaffelser, investeringer m.v.

3. Noen grunnbegreper og hovedprinsipper

3.1 Offentlig myndighet og privat autonomi

- Privat autonomi: Binde seg selv ved løfter og avtaler
- Offentlig myndighet: Binde andre ved vedtak m.v.
- Hvem har privat autonomi?
- Hvem har offentlig myndighet?
- Kompetansetildeling (delegasjon m.v.)
- Offentlige organer med privat autonomi
- Private rettssubjekter med offentlig myndighet

3.2 Forfatningens myndighetshierarki

- Stortingets enekompetanse: Lovgivning, beskatning og bevilgning
- Stortingets og Regjeringens konkurrerende kompetanse: Organisasjons- og instruksjonsmyndighet
- Regjeringens enekompetanse: Prerogativene i grunnloven (f.eks. §§ 12, 16, 20-22, 25 og 26)

4. Verdier som forvaltningen bør eller skal fremme

4.1 Frihet

- Legalitetsprinsippet
- Moralske og sosiale normer for akseptable frihetsinngrep

4.2 Rettferdighet

- Fordelingsrettferdighet
- Utrvekslingsrettferdighet



- Formell rettferdighet: Like tilfeller skal behandles likt
- Materiell rettferdighet: Rimelighet
- Usaklig forskjellsbehandling og sterkt urimelige vedtak er "myndighetsmisbruk"

4.3 Rettssikkerhet

- Vern mot vilkårlighet fra myndighetenes side
- Mulighet til å forutberegne sin rettsstilling
- Mulighet til å forsvare sine rettsgoder
- Regelstyring: Legalitetsprinsippet og lex superior-prinsippet
- Skjønnsutøvelse: Myndighetsmisbruk rammes
- Prosessuelle garantier: Innsyn, klage, uavhengig domstolsbehandling m.v.

4.4 Effektivitet

- Effektivitetsbegrepet
- Et vidt begrep
- Et snevert begrep

4.5 Andre krav (demokrati, service m.v.)

4.6 Konklusjon

- Ole Brumm-prinsippet
- Alle krav stilles samtidig til forvaltningen
- Kravene må avveies og eventuelt gis prioritet
- Kravene veier ulikt på ulike områder

Del 2: Forvaltningsapparatet og tjenestemennene

- Statlige og kommunale organer
- Sentrale, regionale og lokale organer
- Et "skjema"

5. Sentralforvaltningen

5.1 Regjeringen

- Organisering
- Oppgaver
- Saksbehandling

5.2 Departementene

- Organisering
- Oppgaver
- Saksbehandling

5.3 Direktoratene

- Begrepet
- Oppgaver
- Saksbehandling

5.4 "Kollegiale organer" og interesseorganisasjoner m.v.

- Styret for direktorater m.v.
- Tvistløsningsorganer
- Kontrollorganer m.v.
- Utredningsorganer
- Koordinerings- og kontaktutvalg
- Interesseorganisasjoner og interesserepresentasjon: Kollegiale forvaltningsorganer
- Den numerisk-demokratiske kanal: Valgkanalen
- Den korporative kanal: Organisasjonskanalen

6. Lokalforvaltningen

6.1 Regional og lokal statsforvaltning

- Fylkesmannen
- Fylkesskattestyret, fylkeslegen, veikontoret m.v.
- Lokal statsforvaltning: ligningskontorer, arbeidskontorer og trygdekontorer

6.2 Kommuner og fylkeskommuner

- Egne rettssubjekter, jf. legalitetsprinsippet
- Formannskapslovene av 1837
- Lov av 25. september 1992 nr. 107 (kommuneloven)
- Høyeste organ: Kommunestyret og fylkestinget
- Formannskapet og fylkesutvalget
- Ordføreren og fylkesordføreren
- Utvalg, komiteer, styret m.v.
- Administrasjonssjefer/rådmenn
- Kommunale og fylkeskommunale oppgaver: Skoler, helsevesen, veier, infrastruktur m.v.
- Lokale vedtekter
- Kommunenes Sentralforbund (KS)

7. Offentlige tjenesteforhold og verv

- Embetsmenn, jf. grl. §§ 21, 22, 28 og 92
- Tjenestemenn (bestillingsmenn)
- Ombud (pliktige verv)

8. Instruksjons- og organisasjonsmyndighet

8.1 Inledning

- Den hierarkiske organiseringen
- Over- og underordningsforholdet

8.2 Begrepene

- Organisatoriske bestemmelser: Oppretter, plasserer, omorganiserer og nedlegger organer
- Instruks er pliktregler (påbud og forbud)
- Instruks verken gir eller begrenser myndighet
- Spesielle og generelle instruks
- Prosessuelle og materielle instruks
- En "firefeltstabel"
- Form: Lov, plenarvedtak, kgl. res. rundskriv m.v.

8.3 Organisasjonsmyndighet

- Stortinget: Generell myndighet til å organisere forvaltningen ved lov eller plenarvedtak
- Regjeringen: Generell myndighet til å organisere forvaltningen (grl. § 3) og spesiell myndighet til å organisere departementene (grl. § 12 tredje ledd)
- Konkurrerende kompetanse for Stortinget og Regjeringen
- Departementene m.v.: Generell organisasjonsmyndighet

8.4 Stortingets instruksjonsmyndighet

- Hjemmel. Sammenhengen med parlamentarismen
- Stortinget: Generell instruksjonsmyndighet på forvaltningsområdet (§ 8-området)
- Begrensninger på prerogativområdet
- Særlig om grl. § 19
- Særlig om grl. § 21
- Særlig om grl. §§ 25 og 26
- Instruksjonsadgangen i plenum kan begrenses ved formell lov
- Formspørsmål: Instruks eller meningsytring?
- Lov- eller plenarvedtak er påkrevet
- Komiteuttalelser er ikke nok
- Stortingsmeldinger (vedtak og "vedlegges protokollen")
- Adressaten: Normalt Regjeringen

8.5 Forvaltningsorganenes instruksjonsmyndighet

- Regjeringen kan normalt instruere, jf. grl. § 3
- Departementer, direktorater m.v. kan instruere underordnede organer
- Instruksjonsmyndigheten kan begrenses av Stortinget ved lov

8.6 "Uavhengige" forvaltningsorganer

- Begrep: Organer som helt eller delvis er unntatt fra instruksjons- eller organisasjonsmyndighet ved lov eller plenarvedtak
- Trykderetten, jf. lov av 16. desember 1966 nr. 9
- Riksadvokaten, jf. straffeprosessloven 22. mai 1981 nr. 25 § 56 annet ledd (bare "Kongen i statsråd" kan instruere)

8.7 Virkning av instruksbrudd

- Instruksbrudd er pliktbrudd, og kan medføre straff, erstatning m.v.
- Instruksbrudd får bare unntaksvis virkning for gyldigheten av det vedtak som er truffet i strid med instruksen
- Kasuistikk: Lovtolkningsinstrukser, retningslinjer for skjønnet og materielle instruks gitt av Stortinget eller av et forvaltningsorgan

9. Delegasjon

9.1 Innledning

- Begrepet: Kompetansetildeling
- Delegasjon og subdelegasjon
- Faktisk og rettslig delegasjon
- "Kompetansetildelingskompetanse"
- "Kompetansefratakelseskompetanse"
- En illustrasjon/figur

9.2 Delegasjon av Stortingets myndighet

- Hensyn for og i mot
- Hjemmel: Trad. teori. Opsahl
- Delegasjon av lovgivningsmyndighet, jf. grl. § 75 a. Ca. 800 lover og 10-15.000 forskrifter
- Delegasjon av beskatningsmyndighet, jf. grl. § 75 a. Tolltariffen
- Delegasjon av bevilgningsmyndighet, jf. grl. § 75 d. Bevilgningsreglementet § 11 første ledd

9.3 Regjeringens og departementenes delegasjonsadgang

- Utgangspunktet: Regjeringen kan delegere når myndighet er lagt til "Kongen"
- Delegasjonsbegrensninger i grunnloven (f.eks. § 28)
- RG 1964 s 337 Smebye-saken ("Snø" og "aust")
- Delegasjonsbegrensninger ved lov eller plenarvedtak: Ordlyd (f.eks. straffeprosessloven § 56) og forarbeider (f.eks. Ot.prp. nr. 71 (1993-94) s 9 vedr. barnevernloven § 2-4 annet ledd)
- Departementene kan delegere innenfor rammer i lov, plenarvedtak, kgl. res. m.v.

9.4 Intern delegasjon

- Begrep: Kompetansetildeling innen ett og samme organ
- Hierarkiske organer (departement m.v.): Delegasjonsadgang foreligger innen rammen av "ansvarlig saksbehandling"
- Er myndigheten lagt til personen eller organet? (f.eks. Helsedirektøren, Politimesteren og Fylkesmannen)
- Kollegiale organer (Regjeringen, råd, utvalg m.v.): Normalt ikke adgang til å delegere vedtaksmyndighet til formann, sekretariat eller utvalgte medlemmer

10. Bevilgningsmyndighet m.v.

(utgår!)

10.1 Innledning

- Forvaltningsvirksomhet koster penger
- Stortinget, fylkestinget og kommunestyret har bevilgningsmyndighet

10.2 Statlige bevilgninger

- Stortinget bevilger iht. grl. § 75 d og Stortingets bevilgningsreglement
- Statsbudsjettets utgiftsside er bindende
- Overslagsbevilgninger, jf. bevilgningsreglementets § 7
- Tilleggsbevilgninger, jf. bevilgningsreglementets § 11 annet ledd

10.3 Hvem påfører Staten økonomiske forpliktelser?

- Regjeringen: Ved individuelle forpliktelseserklæringer (f.eks. avtaler)
- Stortinget: Ved generelle tilsagn (ved lov eller plenarvedtak)
- Kommunestyret og fylkestinget forplikter kommunen og fylkeskommunen, jf. kommuneloven § 6
- Statlig og kommunal forvaltning kan bare forplikte Staten eller kommunen hvis det foreligger en bevilgning eller et samtykke fra den bevilgende myndighet, jf. f.eks. bevilgningsreglementets §§ 7 flg. vedr. ulike samtykker

Del 3: Det rettslige grunnlaget for forvaltningens virksomhet

11. Legalitetsprinsippet

11.1 Karakteristikk og formulering

- Positiv formulering
- Negativ formulering



11.2 Begrunnelse

- Rettssikkerhetshensynet: Motvirke vilkårlighet, stimulere forutberegnelighet m.v.
- Demokratihensynet: Folkesuvereniteten, opposisjonens kritikkmuligheter m.v.

11.3 Hjemmel

- På forvaltningsrettens område: Konstitusjonell sedvanerett
- På strafferettens og straffeprosessens område: Grl. §§ 96 og 99
- EMK, SP m.v.

11.4 Legalitetsprinsippets innhold på forvaltningsrettens område

- "offentlige myndigheter": Stortinget, forvaltningen og domstolene
- "inngrep": Rettslige og faktiske inngrep. Eksempler
- "private rettssubjekter": Fysiske og juridiske personer. Kommuner og fylkeskommuner
- "trenger": Domstolskontroll, ugyldighet, straff, erstatning m.v.
- "hjemmel i lov", eks. politiloven § 7
- "hjemmel i medhold av lov": Forskriftshjemmel
- "lov": Grunnlov, formell lov, provisorisk anordning, plenarvedtak (statsskattevedtak)
- Legalitetsprinsippets relativitet: Klar hjemmel ved tyngende inngrep. Rt. 1964 s. 534 (Kornforretningsdommen)
- Adgangen til utvidende og analogisk lovtolkning
- Alternative hjemler: Samtykke, instruks, sedvanerett, eierrådighet m.v.

11.5 Domstolskontrollen: Legalitetsprinsippet effektiviseres

12. Rekkevidden av forvaltningens myndighet. Tolkning og skjønnsutøvelse

12.1 Oversikt

- Punkt 11 ovenfor: Grunnlaget for myndigheten (lov, avtale, sedvanerett m.v.) - Er lov nødvendig? (Nødvendighetsspørsmålet)
- Punkt 12 ovenfor: Hvor langt rekker myndigheten? - Er den påberopte kompetansen tilstrekkelig? (Tilstrekkelighetsspørsmålet)
- Tolkning av kompetansegrunnlaget: Bundet eller fri kompetanseutøvelse? (Lovbundne vedtak eller "fritt skjønn"?)

12.2 Tolkning av kompetansegrunnlaget

- Spesifisert og uspesifisert myndighet. Eksempler
- Formålets betydning
- Opprinnelige og endrede formål. Ildfarlighetsdommene
- Proporsjonalitet mellom mål og midler, jf. Rt. 1973 s. 460 (Helserådsdommen)
- Legalitetsprinsippets betydning: Relativiteten (Jo-jo-prinsippet)

12.3 Nærmere om "lovbunder" kompetanse og "fritt skjønn"

- Fritt skjønn: Friheten relaterer seg til domstolskontrollen:
- Rettsanvendelse prøves normalt fullt ut. Unntak subsumsjon vedr. svært skjønnsmessige uttrykk m.v.
- Fritt skjønn ("kan-skjønnet") prøves ikke. Unntak: Myndighetsmisbruk
- Eks. på rettsanvendelsesskjønn og fritt skjønn: Statsborgerloven § 6 første ledd
- Bakgrunn: Arbeidsdeling mellom domstoler og forvaltning. Hvem er egnet til hva? (Domstolene: Rettsanvendelse. Forvaltningen: Virkemiddelvalget: Skjønnsutøvelsen)
- Fritt skjønn refererer seg til enten "om-spørsmålet" eller til "hva-spørsmålet"
- Om-spørsmålet: Er myndigheten kombinert med plikt til å bruke den
- Generelle bestemmelser: Normalt ingen plikt til å bruke myndigheten
- Individuelle vedtak: Ofte plikt til å bruke myndigheten
- Hva-spørsmålet: Frihet til å bestemme avgjørelsens innhold. Typetilfeller:
- Lovbundne vedtak
- Delvis frihet, jf. f.eks. statsborgerloven § 6 første ledd
- Vage og skjønnsmessige ord:
- Rettsanvendelsesskjønn kan normalt prøves fullt ut, f.eks. Rt. 1934 s. 330 (Solemskogen-dommen)
- Unntak f.eks.: Rt. 1954 s. 989 (Vergerådsdommen - "tilstrekkelig grunn") og Rt. 1949 s. 564 (Ekspropriasjonsdommen - "nødvendig"). Pdas. ble uttrykket "uskikket" prøvet i Rt. 1906 s. 316 og uttrykket "grovt uverdige forhold" prøvet i Rt. 1956 s. 234 (Lærer-dommen og Krigspensjonsdommen)
- Avgjørende er domstolens egnethet til å prøve skjønnet

12.4 Myndighetsmisbrukslæren

- Begrep: Domstolskapte skranker for utøvelsen av det frie skjønn
- Tre typetilfeller: Utenforliggende hensyn, usaklig forskjellsbehandling og sterkt urimelig resultat, jf. nærmere nedenfor
- Historikk: Fransk rett og Knophs avhandling (1921)
- Utenforliggende hensyn som myndighetsmisbruk: Spørsmål om hvilke hensyn som er relevante/saklige
- Betydningen av lovens formål. Statiske og dynamiske formål, jf. Rt. 1934 s. 625 og Rt. 1936 s. 801 (Ildfarlighetsdommene)
- Typer av utenforliggende hensyn, Kasuistikk:
- Ivaretagelse av tjenestemannens egne interesser
- Personlige kjennetegn ved parten
- Særlig om ansettelser, jf. arbeidsmiljøloven § 55 A og Rt. 1976 s. 614 (Vaktmesterdommen)
- Klanderverdig adferd fra bevillingssøker m.v., jf. Rt. 1933 s. 548 (Raadhushospitsdommen)
- Politiske hensyn, parti- og organisasjonslojalitet m.v. jf. Rt. 1965 s. 712 (Georgesdommen)
- Økonomiske hensyn, f.eks. myndighetsutøvelse som middel til å skaffe det offentlige økonomisk vinning, jf. RG 1969 s. 325 (Tjøme-dommen)
- Sammenheng mellom mål og midler, jf. Rt. 1957 s. 86 (Frogner Hospitsdommen)

- Vilkårlighet som myndighetsmisbruk: Tilfeldige vedtak og "ubalanserte" vedtak
- Sterkt urimelige vedtak som myndighetsmisbruk: Rt. 1951 s. 19 (Mortvedt-dommen), men anførelse om urimelighet fører sjelden fram (f.eks. Rt. 1995 s. 738)
- Brudd på proporsjonalitetsprinsippet (forholdsmessighet mellom mål og midler) som myndighetsmisbruk: Tvilsomt om dette er et selvstendig grunnlag, dog gjelder det på EØS-rettens område
- Usaklig og urimelig forskjellsbehandling (diskriminering) som myndighetsmisbruk: Rt. 1956 s. 29 (Drosjesøknadsdommen) og Rt. 1974 s. 149 (Sauda-dommen)
- To krav: Forskjellsbehandling og usaklighet/urimelighet knyttet til den

13. Avtalekompetanse

13.1 Oversikt

- Sondring mellom privatrettslige og offentligrettslige avtaler
- Privatrettslige avtaler ("eieravtalene") er oftest uproblematisk
- Avtaler som binder offentlig myndighetsutøvelse (offentligrettslige avtaler) er problemet
- Avgrensning til det "materielle" spørsmålet

13.2 Adgangen til å forhåndsbinde forvaltningsmyndighet

- Bindende forhåndstilsagn om løsning av rettsspørsmål
- Bindende forhåndstilsagn om skjønnsmessig myndighetsutøvelse
- Kasuistikk vedr. adgangen til avtalemessig binding: Skatterett (skattelovens § 136 og Rt. 1957 s. 522, Hydro-dommen), jordbruksavtaler (f.eks. mellom bondeorganisasjoner og Regjeringen)
- Rettsstillingen for øvrig: Tendens i praksis i retning av at forvaltningen kan binde seg, se f.eks. Rt. 1992 s. 1235 (Trållerederi-dommen)
- Reelle hensyn tilsier et jo-jo prinsipp: Jo mer tyngende og vidtgående bindingen er, desto mindre grunn til å akseptere den. Må vurdere: Typen vedtak (forskrift eller enkeltvedtak), typen binding (positiv eller negativ binding) og varigheten (tidsbegrenset eller langvarig)
- Bruk av offentlig myndighet som byttemiddel: Nordmarka-avtalen mellom kommunaldepartementet og Løvenskiold Vækerø fra 1971 og RG 1969 s. 325 (Tjøme-dommen)

14. Konesjoner og andre tillatelser

14.1 Oversikt

- "Speilvending" er vanlig: Generelle forbud med individuelle tillatelser
- Betegnelser som "bevilling", "konesjon", "løyve" m.v. brukes synonymt med tillatelse
- Konesjonsordninger for erverv av eiendom, se f.eks. lov av 31. mai 1974 nr. 19

- Konesjonsordninger for å utøve næringsvirksomhet, se f.eks. lov av 14. juni 1985 nr. 68 vedr. fisk og skalldyr m.v.
- Tillatelser til spesielle transaksjoner m.v., se f.eks. lov av 13. desember 1946 nr. 29 og 30 om eksport- og importlisens
- Bevillingsordninger som kontroll av kvalifikasjoner, se f.eks. lov av 13. august 1915 nr. 5 kap. 11 vedr. advokater

14.2 Betingelsene for å få tillatelse

- Lovbundet: Den som består førerprøven har krav på å få sertifikat
- Tillatelsen beror på skjønn, se f.eks. statsborgerloven § 6 (fritt skjønn og rettsanvendelsesskjønn)
- Tillatelsene er som hovedregel "personlige", og kan ikke overføres til andre ved salg, arv, leie m.v. uten særskilt hjemmel

14.3 Konsekvenser av handlinger uten nødvendig tillatelse

- Når individuell tillatelse mangler, gjelder det generelle forbudet
- Overtredelse av forbudet er som regel straffbar, jf. straffeloven § 332 og regler i ulike særlover

15. Støtte, tjenesteytelser og monopolisert forretningsvirksomhet

15.1 Temaet

- Myndighetsutøvelse består av å utstede forbud, påbud, tillatelser m.v. ("piskan"), og det å tildele penger, tjenester m.v. ("gulroten")
- Spørsmålet er hvilke rettslige rammer som gjelder ved tildeling av penger og tjenester (trygd, sosial hjelp, helse- og undervisningstjenester, transporttjenester m.v.)

15.2 Fordelingsspørsmål

- Lovbundet: Visse tjenester har private krav på. Kasuistikk:
- Grunnskoleloven av 13. juni 1969 nr. 24 § 13: Barn har rett og plikt til å gå i grunnskolen *Endret. Nylov: Oppføringslova nr. 61 1998*
- Folketrygdens ytelser: Den som fyller lovens vilkår har krav på alderstrygd, uførepensjon m.v.
- Etter lov om sosiale tjenester av 13. desember 1991 nr. 81 har private krav på visse tjenester, se f.eks. §§ 4-3 og 5-1
- Lov av 19. november 1982 nr. 66 om kommunehelsetjenesten gir enhver rett til "nødvendig helsehjelp" jf. Rt. 1990 s. 874 (Fusa-dommen), hvor prinsippet om visse "minstekrav" ble fastslått
- Ikke lovbundnes vedtak: Visse prinsipper om fordeling må gjelde. Kasuistikk:
- Fordeling etter kø-prinsippet, "først i tid, best i rett", f.eks. ventelister utenfor øyeblikkelig hjelp-tilfellene
- Behovskriterier ved opptak til barnehager m.v. godtas hvis de praktiseres konsekvent
- Ved tildeling av støtte står forvaltningen friere, jf. dog myndighetsmisbrukslæren

15.3 Begrensning av offentlige monopolars disposisjonsfrihet

- For alle monopoler gjelder visse begrensninger. Kasuistikk:
- Kontraheringsplikt (f.eks. toget)
- Grenser for uønskede tilleggssytelser (f.eks. fluorisering av vannet fra Gjøvik Kommunale Vannverk)
- Misbruk av dominerende stilling i markedet, jf. konkurranseloven av 11. juni 1993 nr. 65 § 3-10
- Særlige begrensninger for offentlige monopoler: Myndighetsmisbrukslæren og Rt. 1964 s. 534 (Kornforretningsdommen) og (strengere?) sensur av standard betingelser iht. avtaleloven § 36

16. Tyngende vilkår til begunstigende vedtak (tillatelser m.v.)

16.1 Vilkårsbegrepet

- Begrepet "vilkår" brukes om tyngende plikter til et ellers begunstigende vedtak, f.eks. en tillatelse
- Adgangen til å sette slike vilkår er temaet i punkt 16

16.2 Lovhjemmel for å sette vilkår

- Uttrykkelig lovhjemmel - kasuistikk:
- Spesifiserte bestemmelser: Oppregningene er normalt uttømmende, men kan være supplert med et "generelt tillegg", se f.eks. samferdselsloven § 13 nr. 3
- Generelle bestemmelser: Konesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 § 9 - vilkår som finnes påkrevd ut fra lovens formål, f.eks. at erververen pålegges bo- og driveplikt
- Grenser for vilkårsadgangen blir lovens formål og proporsjonalitetskravet: Vilkåret må ikke være utenforliggende eller uforholdsmessig tyngende i forhold til det som oppnås

16.3 Vilkårsadgangen når loven mangler "vilkårs-bestemmelse"

- Lovbundne vedtak: Det er ikke adgang til å supplere lovbundne tillatelser med uhjemlede vilkår, f.eks. bostedskrav for advokatbevilling
- Ikke-lovbundne vedtak: I teori og praksis er vilkår godtatt. Hjemmel og kasuistikk:
- Avtalemessig grunnlag?
- Loven som grunnlag: Når man kan gjøre "det mer" (avslå), må man kunne gjøre "det mindre" (innvilge med vilkår)
- Rt. 1961 s. 297 (Glacier Blue-dommen)
- 3 krav til vilkåret: Saklig sammenheng (fremme formålet med ordningen), ikke være uforholdsmessig tyngende (proporsjonalitetskravet) og ikke være urimelig (f.eks. som inngrep i personlig frihet)
- Vilkår som skaffer det offentlige økonomiske fordeler: RG 1969 s. 325 (Tjøme-dommen)
- Betydningen av at søkeren ved erklæring påtar seg plikter. (Mao: Kan erklæring erstatte lovhjemmel?). Tvangssituasjon?

16.4 Etterfølgende vilkår

- Spørsmål om adgang til å fastsette nye vilkår eller å lempe/skjerpe eksisterende vilkår
- Spørsmålet må løses ut fra fvl § 35 om omgjøring av vedtak, jf. punkt 25.3 nedenfor

Del 4: Almennelige regler om forvaltningens saksbehandling og virksomhet

17. Generelle krav til forvaltningens virksomhet

17.1 Innledning

- Tidligere: Personelle og materielle spørsmål
- Nå: Særlig de prosessuelle spørsmålene (saksbehandlingen), forvaltningsloven av 10. februar 1967

17.2 Kryssende interesser ved utforming av saksbehandlingsregler

- Effektivitet versus rettssikkerhet
- Offentlige versus private interesser i saksbehandlingen
- Åpenhet versus lukkethet i saksbehandlingen
- Standardisert versus variert saksbehandling

17.3 Uskrevne normer om god forvaltningsskikk

- Lovreglene suppleres med uskrevne normer om forsvarlig, hensynsfull og kontradiktorisk saksbehandling
- Rt. 1977 s. 1035 (Legejournal-dommen) viser at forvaltningsloven ikke er uttømmende

17.4 Forvaltningslovens regler for all forvaltningsvirksomhet og lovens anvendelsesområde

- Fvl § 1 jf. §§ 3, 41 og 42: Fvl §§ 1-15 gjelder for all forvaltningsvirksomhet - Fvl §§ 16-42 gjelder i utgangspunktet bare "vedtak"
- Fvl § 1 første punktum
- Fvl § 1 annet punktum: Institusjonelle forvaltningsorganer, jf. avgrensningene i lovens § 4
- Fvl § 1 tredje punktum: Funksjonelle forvaltningsorganer, f.eks. råfisklaget iht. lov av 14. desember 1951 nr. 3

17.5 Plikten til å gi opplysninger, veilede og yte bistand

- Fvl § 11: Den almennelige veilednings- og bistandsplikt
- Sanksjoner ved overtredelse: Ugyldighet og/eller erstatning, jf. Rt. 1972 s. 431 (Dommen om den britiske tråleren)

17.6 Saksbehandlingsens tempo

- Fvl § 11a: Tempo i saksforberedelsen, foreløpige svar m.v.
- Sanksjoner ved overtredelse: Erstatningsansvar, jf. f.eks. Rt. 1977 s. 1069 (Byggesøknadsdommen)

18. Inhabilitet

18.1 Innledning

- Begrepet: Inhabilitet ("ugildhet") innebærer at det foreligger forhold som er egnet til å svekke tilliten til tjenestemannens upartiskhet når vedtak m.v. forberedes og treffes
- Generell habilitet: Bestemmelser som utelukker visse stillingskombinasjoner o.l., jf. f.eks. politiloven av 4. august 1995 nr. 53 § 22 annet ledd
- Spesiell habilitet: Forhold som svekker tilliten i den enkelte saken, jf. temaet i punkt 18
- Hjemmel: Fvl kapittel II (§§ 6-10) og særregler, f.eks. i ligningsloven av 13. juni 1980 nr. 24 § 3-8
- Hensyn for inhabilitetsregler: Fare for partiskhet, publikums tillit og beskyttelse av tjenestemennene
- Hensyn mot strenge inhabilitetsregler: Praktiske problemer (små steder, små miljøer m.v.) og forsinkelse i saksbehandlingen

18.2 Hvem og hva som omfattes av inhabilitetsreglene

- Fvl § 10: Offentlige tjenestemenn og andre med verv m.v.
- Statsråder: Som departementssjefer og som regjeringsmedlemmer iht. rettspraksis (RG 1975 s. 708 (Hoem-dommen))
- Stortinget: Unntatt fra forvaltningslovens regler, jf. § 4
- Fvl § 6 første ledd: Treffe avgjørelse og tilrettelegge
- "Avgjørelse": Enkeltvedtak, forskrift og avtale. Uttalelse? Unnlatelse?

18.3 De absolutte inhabilitetsbestemmelsene i § 6 første ledd

- Selv er part i saken, jf. a)
- Slegt eller svogerskap med part, jf. b)
- Ektefeller, forlovede og fosterforhold, jf. c)
- Partens verger og fullmektiger, jf. d)
- Leder o.l. i selskap m.v. som er part, jf. e)

18.4 Den relative inhabilitetsregelen i § 6 annet ledd

- Forholdet til § 6 første ledd
- Forholdet til domstollovens § 108
- Betydningen av publikums tillit til upartiskheten
- Kravet om "særegne forhold". Kasuistikk:
- Særegne forhold av samme art som i første ledd

- Særegne forhold av annen art enn i første ledd. Kasuistikk:
- Nært/klart vennskap eller uvennskap
- Naboforhold
- Konkurransforhold
- Tidligere befatning med saken
- Sakens art: Kurante eller skjønnsmessige avgjørelser?
- Retningslinjene i annet og tredje punktum: Særlig fordel tap eller ulempe. Innsigelse reist av en part

18.5 "Inhabilitetssmitte": Inhabilitet for underordnede

- Fvl § 6 tredje ledd: Inhabilitetssmitte for underordnede grunnet tilknytningen og avhengighetsforhold
- Rammer ikke underordnedes tilretteleggelse og underordnede i "sidelinjen"

18.6 Unntaket for "kurante" avgjørelser

- Fvl § 6 fjerde ledd: Ikke inhabilitet tross tilknytning til saken eller partene dersom det er åpenbart at dette ikke kan påvirke standpunktet og verken offentlige eller private interesser tilsier inhabilitet
- Åpenbart
- Offentlige eller private interesser

18.7 Virkning av inhabilitet og avgjørelse av habilitetsspørsmål

- Den inhabile må "vike setet" ved avgjørelse og tilretteleggelse
- Unntak fvl § 7: Hastesaker
- Fvl § 8: Avgjørelse av habilitetsspørsmål tas av tjenestemannen, eventuelt overordnet
- Fvl § 8 annet ledd: Særregler for kollegiale organer
- Fvl § 8 tredje ledd: Tilkalling av varamann
- Avgjørelse av habilitetsspørsmål kan ikke påklages særskilt, men som saksbehandlingsfeil ved overprøving av enkeltvedtak, jf. fvl § 41

19. Forvaltningslovens grunnbegreper

19.1 Vedtak, jf. fvl § 2 første ledd a)

- Legaldefinisjonen angir hva "vedtak" er. Enkeltvedtak og forskrift er undergrupper av "vedtak"
- Et "enkeltvedtak" må tilfredsstillende vilkårene i a) og b)
- En "forskrift" må tilfredsstillende vilkårene i a) og c)
- Bokstav a) oppstiller krav knyttet til følgende stikkord:
 - "avgjørelse"
 - "private personer"
 - "bestemmende"
 - "rettigheter eller plikter"
 - "under utøving av offentlig myndighet"

- 19.2 Enkeltvedtak, jf. fvl § 2 første ledd a) og b)
- Vilkårene i bokstav a) må foreligge
 - Dessuten må "vedtaket" gjelde "en eller flere bestemte personer", jf. bokstav b)
- 19.3 Forskrift, jf. fvl § 2 første ledd a) og c)
- Vilkårene i bokstav a) må foreligge
 - Dessuten må "vedtaket" gjelde "en ubestemt krets av personer", jf. bokstav c)
- 19.4 Part
- Partsbegrepet er definert i fvl § 2 første ledd e)
 - Den avgjørelsen "retter seg mot"
 - Den avgjørelsen "ellers direkte gjelder"
 - Kasuistikk: Adressatene, naboer?, konkurrenter?, og arbeidstakere?
 - Forholdet til begrepet "rettslig klageinteresse" i fvl § 28: Naboer, konkurrenter m.v. vil normalt kunne klage over vedtaket selv om de ikke er parter i saken
- 20. Utredningsplikter**
- 20.1 Alm. utredningsplikt for forvaltningen, § 17 første ledd
- 20.2 Undersøke jus, faktum, skjønnsmomenter – "så godt som mulig"
- sakens viktighet
 - partens bidrag til opplysningen av saken
- 20.3 Gjennomføring: Skriftlig, møte, befaring m.v.
- 21. Forhåndsvarsel**
- 21.1 Kontradiksjonsprinsippet
- 21.2 Partene skal varsles, § 16 første ledd
- 21.3 Varselets innhold, annet ledd
- 21.4 Unntakene, tredje ledd
- 22. Løpende underrettningsplikt**
- 22.1 Skal – regelen, fvl. § 17 annet ledd
- 22.2 Bør – regelen, tredje ledd
- 23. Dokumentinnsyn**
- 23.1 Oversikt
- partsoffentlighet
 - almenoffentlighet
 - meroffentlighet
- 23.2 Partsoffentlighet, §§ 18 flg.
- 23.21 Hovedregel: Innsynsrett, § 18 første ledd
- sakens
 - dokumenter
 - EDB-lagrede opplysninger
 - ansettelsessaker

- gjennomføring, § 20

23.22 Unntak

- Interne dokumenter m.v., § 18 annet til fjerde ledd
 - a) Interne dokumenter
 - b) Underordnede organers dokumenter
 - c) Dokumenter fra særlige rådgivere m.v.
 - d) Dokumenter fra andre departementer
- Opplysninger i dokumenter, §19
 - a) Absolutte regler, første ledd
 - b) Relativ regel, annet ledd

23.3 Almenoffentlighet (offentlighetsloven 1970, 2006)

23.31 Innledning

- Begrepene taushetsplikt, taushetsrett og opplysningsplikt. Figur
- Forskjeller mellom innsynsretten etter offl. og fvl. Skjema
- Ny lov, nr 1, 24A-24D

23.32 Hovedregel: Innsynsrett, offl. § 2 første ledd

23.33 Unntak

- Taushetsplikt, offl. § 5a jf. fvl. § 13
- Taushetsrett, offl. §§ 5 og 6 sml. fvl. §§ 18 og 19

24. Taushetsplikt

- 24.1 Hva er taushetsplikt?
- 24.2 Hvorfor har vi regler om taushetsplikt?
- 24.3 Bestemmelsenes virkeområde
- 24.4 Hvem har taushetsplikt overfor hvem?
- 24.5 I hvilke situasjoner gjelder taushetsplikten?
- 24.6 Opplysninger som er taushetsbelagt
- 24.7 Begrensninger i taushetsplikten
- 24.8 Forholdet mellom taushetsplikt og opplysningsplikt
- 24.9 Forholdet mellom taushetsplikt i og utenfor partsprosessen
- 24.10 Følger av brudd på taushetsplikten

25. Vedtakets form

26 Begrunnelsesplikten

- 26.1 Hva betyr det at forvaltningen har begrunnelsesplikt?
- 26.2 Hvorfor har forvaltningen begrunnelsesplikt?
- 26.3 Hva skal begrunnelsen inneholde?
- 26.4 Når, hvor og hvordan skal begrunnelsen gis?

27 Underrettningsplikten

28 Følger av brudd på reglene i kap. V

29 Klagereglene

- 29.1 Klage og andre angrepsmuligheter – særlig om forholdet til ombudsmannen og domstolene
- 29.2 Hva kan påklages?
- 29.3 Hvem har klagerett – og til hvem klages det?
- 29.4 Fremgangsmåten ved klage
- 29.5 Klageinstansens myndighet