

Forsvarlig saksbehandling

Av Marius Stub

mst@radv.no

1. Innledning

- Det er vanlig å hevde at forvaltningens saksbehandling må være forsvarlig
 - Bernt/Rasmussen s. 147 flg.
 - Boe s. 732
 - Eckhoff/Smith s. 212
 - Graver s. 79 flg jf. s. 304 flg.

1. Innledning

43.1 Ulovfestete saksbehandlingsregler

Disse er av to slag:

- Normene for *god forvaltningsskikk*.
- Grunnkravet til *forsvarlig saksbehandling*.

Ad god forvaltningsskikk

Det første regelsettet handler ikke om juss overhodet. Normene for god forvaltningsskikk er skikk-og-bruk-regler. (Se om forskjellen på rettslige normer og andre normer i kap. 2.2 i bind 1.) God skikk-reglene sier blant annet at forvaltningen må opptre hensynsfullt og ordentlig overfor folk, den må møte sine klienter med et åpent sinn, og i det hele tatt være så serviceinnstilt overfor publikum som det er rimelig å vente av et offentlig organ.

Ad forsvarlig saksbehandling

Noe annet enn god skikk-normene er **rettsregelen om forsvarlig saksbehandling som domstolene har utviklet**. Vi var inne på den i kap. 39.21 om faktiske handlinger. Når forvaltningen tar beslutninger, får prinsippet om forsvarlig saksbehandling enda større plass. Det er grunn til å tro at parter leilighetsvis kommer lenger med dette prinsippet enn med å forsøke å presse alt som ligger i grenselandet til forvaltningslovens «vedtaksbegrep» under forvaltningslovens detaljregler (kap. 43.20). Angrepsvinkelen ligger nær for rettssikkerhetsspørsmålene som velferds- og informasjonssamfunnet har skapt. (Jmfør kap. 22.12 og kap. 22.14.)

1. Innledning

KAPITTEL 5

Kontradiksjon og forsvarlig saksbehandling

5.1 Innledning

Et grunnleggende krav til forvaltningen er at den skal treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig behandling. I norsk forvaltningsrett regnes dette kravet som en ulovfestet rettsregel som supplerer de lovfestede krav til saksbehandlingen i forvaltningsloven og andre lover. Kontroll med den saksbehandling forvaltningen følger, kan for så vidt sies å være ledd i kontrollen med avgjørelsens legalitet i den betydning at forvaltningens oppreden må være rettmessig, altså det andre elementet i legalitetskravet nevnt ovenfor s. 75.

1. Innledning

- Hva kan et forvarlighetskrav innebære?
 - (1) Et overordnet mål for saksbehandlingen
 - (2) Et reelt hensyn som får betydning ved
 - tolkingen av lovfestede regler om saksbehandlingen
 - vurderingen av om det er grunnlag for å oppstille ulovfestede krav av mer begrenset rekkevidde
 - (3) Et generelt, ulovfestet krav til at saksbehandlingen skal være forsvarlig

1. Innledning

- Kort om ”kravet” til god forvaltningsskikk
 - Det er på det rene at forvaltningen er underlagt et krav til god forvaltningsskikk
 - Forvaltningen skal opptre hensynsfullt overfor andre og behandle hver enkeltsak samvittighetsfullt
 - At kravet til god forvaltningsskikk brytes, utgjør likevel ingen saksbehandlingsfeil, og kan dermed heller ikke lede til at vedtaket blir ugyldig

2. Det tradisjonelle syn

- Det tradisjonelle syn kan sammenfattes slik:
 - (1) Det gjelder et alminnelig forsvarlighetskrav
 - Synspunktet ble først fremsatt av Frihagen i 1968, men har etter hvert vunnet alminnelig oppslutning
 - (2) Kravet springer ut av praksis fra Høyesterett
 - Det varierer noe hvilke avgjørelser de ulike forfatterne viser til, men til sammen er det tale om tolv avgjørelser fra perioden 1950-2000
 - Senere rettspraksis og andre rettskilder behandles ikke

3. Hvor langt rekker de tolv?

- Dersom de tolv avgjørelsene skal kunne bære læren, må to forutsetninger være oppfylt:
 - (1) De må etablere krav som går *lenger* enn de krav som gjelder på annet grunnlag
 - (2) Disse kravene må i tillegg gjelde *generelt*, og ikke bare på vedkommende område

3. Hvor langt rekker de tolv?

- Gruppe (1): Avgjørelser med forholdsvis sikker støtte i lovens ordlyd
 - Avgjørelser som gjelder brudd på lovfestede krav til saksbehandlingen, kan ikke tas til inntekt for at det gjelder et ulovfestet forsvarlighetskrav
 - Fire av avgjørelsene faller i denne gruppen:
 - Rt. 1967 s. 644 (relegasjon II)
 - Rt. 1990 s. 874 (Fusa)
 - Rt. 1990 s. 861 (Henjum)
 - Rt. 1991 s. 282 (Borettslaget Bjørn Stallaresvei)

3. Hvor langt rekker de tolv?

- Gruppe (2): Avgjørelser med forholdsvis svak støtte i lovens ordlyd
 - Avgjørelser som gjelder brudd på lovfestede krav, og hvor hensynet til en forsvarlig saksbehandling inngår som et reelt hensyn, gir heller ikke grunnlag for kravet
 - Fire av avgjørelsene faller i denne gruppen:
 - Rt. 1981 s. 745 (Isene)
 - Rt. 2000 s. 1056 (Gausi)
 - Rt. 2000 s. 1066 (Skotta)
 - Rt. 1950 s. 1124 (relegasjon I)

3. Hvor langt rekker de tolv?

- Gruppe (3): Avgjørelser uten støtte i ordlyden
 - At det på enkelte områder stilles ulovfestede krav til saksbehandlingen, gir ikke uten videre grunnlag for et *generelt* krav
 - Rt. 1961 s. 910 (Aktieselskapet Børresen)
 - Rt. 1965 s. 679 (Nordhuus)
 - Rt. 1991 s. 424 (Lervik)
 - Rt. 1977 s. 1035 (sykejournal)

4. Har læren støtte i andre kilder?

- Nyere forvaltningsrettslige rettsavgjørelser
 - I 2000-2010 er det avsagt åtte avgjørelser hvor uttrykket ”forsvarlig saksbehandling” brukes i en forvaltningsrettslig kontekst
 - Den mest interessante av disse, er Rt. 2009 s. 1356 (Nordea) avsnitt 31:
 - *”Jeg nevner – som eksempler – de alminnelige regler om habilitet og veiledningsplikt, det ulovfestede kravet om forsvarlig saksbehandling [...].”*

4. Har læren støtte i andre kilder?

- Praksis fra Sivilombudsmannen
 - Den tilbakeholdenhet som Høyesterett har utvist, står i kontrast til praksis fra Sivilombudsmannen
 - Et søk i Lovdata viser at det vises til forsvarlighet i 15 saker fra 2009, i 12 saker fra 2008 og i 13 saker fra 2007, men betydningen er skiftende:
 - Noen ganger er det uklart hva som menes
 - Andre ganger er henvisningen overflødig
 - Unntaksvis oppfattes kravet til forsvarlig saksbehandling som et selvstendig krav

4. Har læren støtte i andre kilder?

- Erstatningsrettens forsvarlighetskrav
 - I flere avgjørelser har forvaltningen pådratt seg ansvar gjennom uaktsom saksbehandling
 - Se f.eks. Rt. 1999 s. 1517 (Selbusjøen)
 - Gir erstatningsretten grunnlag for å oppstille et alminnelig forsvarlighetskrav?
 - Culpanormens objektive side forutsetter at ansvar først inntreer når forvaltningen har handlet i strid med de krav som rettsordenen stiller, men fastlegger ikke selv disse kravene (her: saksbehandlingskravene)

4. Har læren støtte i andre kilder?

- Det springende punkt: Reelle hensyn
 - Er et forsvarlighetskrav så godt begrunnet at det kan oppstilles på ulovfestet grunnlag?
 - Tilsynelatende er svaret opplagt: Hvorfor skal vi akseptere en saksbehandling som er uforsvarlig?
 - Men stiller man spørsmålet slik, overser man at man må skille mellom (1) forsvarlighet som mål, og (2) et forsvarlighetskrav som middel for å nå dette målet

4. Har læren støtte i andre kilder?

- Hvor stort er behovet?
 - Mange av de viktigste spørsmålene er i dag lovregulert, enten i spesiallovgivningen eller i forvaltningsloven
 - Behovet er antakelig størst i to situasjonstyper:
 - Avgjørelser av enkelttilfelle som ikke er enkeltvedtak (f.eks. der en tollerpålegger deg å åpne din bagasje foran andre nysgjerrige reisende)
 - Inngripende faktiske handlinger (f.eks. der myndighetene går ut offentlig og advarer mot et produkt eller mot en tilbyder)
 - » Rt. 1962 s. 193 (sitrondommen)

4. Har læren støtte i andre kilder?

- Er et forsvarlighetskrav den beste måten å tette eventuelle hull på?
 - Det er uklart hva et slikt krav i tilfelle skulle romme
 - Ordet ”forsvarlig” gir i seg selv liten veiledning
 - Eventuelle hull kan tettes ved å oppstille ulovfestede krav av mer begrenset karakter
 - Vidtrekkende regler om saksbehandlingen bør ha en viss demokratisk legitimitet
 - En lovgiveroppgave

5. Konklusjon

- Sammenfatning og konklusjon
 - Det finnes intet *generelt* krav til en forsvarlig saksbehandling, slik det er vanlig å hevde
 - Hensynet til en forsvarlighet kan likevel gi grunnlag for ulovfestede krav av mer *begrenset rekkevidde*
 - Avgjørelsene om krav til begrunnelse i saker som er svært inngripende, kan ses som eksempler på det