



UiO : Universitetet i Oslo

Professor dr. juris Finn Arnesen, Senter for europarett

Alminnelig forvaltningsrett JUS2211

Vår 2016



---

---

---

---

---

---

---

---

UiO : Universitetet i Oslo

### Oversikt over forelesningene

- Forvaltning og forvaltningsrett
- Forvaltningens oppgaver og virkemidler
- Ulike typer forvaltningsvirksomhet
- Forvaltningsrettslige hensyn og avveininger
- Rettskildene i forvaltningsretten
- Plikt-, kompetanse- og kvalifikasjonsregler
- Forvaltningens oppbygning
- Saksbehandlingsreglene

2

---

---

---

---

---

---

---

---

UiO : Universitetet i Oslo

### Forvaltning og forvaltningsrett

- Forvaltning
  - Den delen av statens gjøremål som verken er lovgivning eller rettspleie
  - Ordet brukes i flere betydninger
    - Forvaltningsvirksomhet
    - Forvaltningsorganer

3

---

---

---

---

---

---

---

---

## Forvaltning og forvaltningsrett

- Forvaltningsrett er rettsreglene om forvaltningsorganene og deres virksomhet
  - Regler om forvaltningens oppbygning og organisasjon – organisatoriske regler
  - Regler om hvilken myndighet organene har
    - Hva kan bestemmes – materielle kompetanseregler
    - Hvem kan bestemme – personelle kompetanseregler
    - Hvordan – saksbehandlingsregler

4

## Forvaltning og forvaltningsrett

- Forvaltningsrett er ...
  - Regler om virkningen av brudd på reglene - sanksjonsregler
    - Ugyldighet
    - Erstatningsansvar
    - Virkninger for den som har brutt reglene
  - Regler om kontroll med forvaltningen – kontrollregler
    - Stortingets kontroll med forvaltningen
    - Sivilombudsmannens kontroll med forvaltningen
    - Domstolenes kontroll med forvaltningen

5

## Forbindelseslinjer til andre fag

- Forvaltningsrett og de andre emnene i jus2211
  - Både velferdsrett og miljørett er forvaltningsrettslige emner – spesiell forvaltningsrett
  - «Spesiell forvaltningsrett»
    - Ulike grener av forvaltningen er regulert av egne regler – «særlovgivning»
  - Klare gevinster å hente ved å se alle emnene i jus2211 i sammenheng

6

### Forbindelseslinjer til andre fag

- Alminnelig og spesiell forvaltningsrett
  - Spesiell forvaltningsrett – særlovgivning
  - Alminnelig forvaltningsrett – generelle regler som gjelder alle forvaltningsområder
- Lex specialis: Hvis særlovgivningen har andre regler enn de som følger av alminnelig forvaltningsrett, går de spesielle reglene foran de generelle

7

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Forbindelseslinjer til andre fag

- Forvaltningsrett og statsforfatningsrett
  - Statsforfatningsretten omhandler forholdet mellom statsmaktene, og statsmaktenes forhold til folket
  - Forvaltningsretten omhandler forholdet mellom de ulike forvaltningsorganene, og forvaltningsorganenes forhold til den enkelte borger

8

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Forbindelseslinjer til andre fag

- Forvaltningsrett og menneskerettigheter/EØS-rett/annen folkerett
  - Menneskerettigheter, EØS-rett og annen folkerett har betydning for
    - Hva som kan bestemmes
    - Hvilke hensyn vedtaket kan ivareta
    - Saksbehandlingsregler
    - Virkninger av feil
  - Eksempler
    - Direktiv 2006/123/EF, jf. tjenesteloven (lov 103/2009)
    - Rt. 1982 side 241 (Altasaken), på s. 257-58.
    - Rt. 1994 side 1244 (Kvinnefengsel I)

9

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Forbindelseslinjer til andre fag

- Forvaltningsrett og prosessrett
  - Forvaltningsloven er en lov om saksbehandling i forvaltningen – domstoloven (lov 13/8 1915 nr. 5), tvisteloven (lov 90/2005) og straffeprosessloven (lov 25/1981) gir regler om saksbehandling ved domstolene
    - Rettslig klageinteresse (fv. § 28) sammenholdt med tvl. § 1-3 (2)
    - Habilitet (fv. § 6 annet ledd ), sammenholdt med dstl. § 108

10

## Forbindelseslinjer til andre fag

- Forvaltningsrett og strafferett
  - En rekke særlover har straffebestemmelser, forurensningsloven for eksempel
  - Hjemmelstolkning på henholdsvis forvaltningsrettens og strafferettens område
    - Rt. 1995 side 530 – Fjordlaks
    - Rt. 2012 side 752 – Helikopterlanding

11

## Forvaltningsrettens tre temaer

- Hvem
  - Organiseringen av forvaltningen
  - Hvilke organer kan utøve myndighet når
- Hva
  - Hva kan forvaltningen gjøre
  - Hvilke avgjørelser kan forvaltningen treffe
    - Hva kan innholdet være
    - Hvilke hensyn kan følges
- Hvordan
  - Saksbehandling

12

### Nærmere om hvem – personelle spørsmål

- Hvem kan eller skal handle eller beslutte på det offentliges vegne
  - Hvilket organ har myndighet?
  - Kan myndigheten delegeres?
  - Kan det gis instruksjer om bruken av myndigheten?
  - Inhabilitet – foreligger det forhold som tilsier at en person ikke deltar i behandlingen av en sak?

13

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Nærmere om hva – materielle spørsmål

- Hvilke avgjørelser kan eller skal treffes, hvilke handlinger kan eller skal foretas?
  - Hjemmelskravet
  - Vilkårslæren
  - Forvaltningens skjønnsutøvelse
    - Hvis det kan gis instruksjer, hvor detaljerte kan de være?
    - Hva hvis de ikke følges?
    - Hvilke hensyn kan (ikke) tillegges vekt?
    - Hvilket innhold kan vedtaket ha?

14

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Nærmere om hvordan – prosessuelle spørsmål

- Hva er fremgangsmåten?
  - Hvilken beslutningsform kreves?
  - Hvilke saksbehandlingsskritt må foretas?

15

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Om faget: Litteratur og undervisning

- Hovedlitteratur – Eckhoff/Smith eller Graver?
  - Les i begge
- Tillegglitteratur - mye å velge mellom.
  - Det er grunner til at fremstillingene ikke er hovedlitteratur
- Undervisningen dekker ikke alt kjernestoffet
- Forholdet mellom forelesninger, kurs, pbl og eksamenskurs
- Arbeidsfordelingen mellom foreleserne

16

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Forvaltningens oppgaver og virkemidler

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oppgaver           <ul style="list-style-type: none"> <li>– Styring</li> <li>– Omfordeling</li> <li>– Yting av fellestjenester</li> <li>– Organisering</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Virkemidler           <ul style="list-style-type: none"> <li>– Normative virkemidler</li> <li>– Økonomiske virkemidler</li> <li>– Pedagogiske virkemidler</li> <li>– Styring internt i forvaltningen</li> </ul> </li> </ul> |
|--|--|

17

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Forvaltningens oppgaver

- Styring
  - Regulering av atferd
    - Fra nattvekerstat til velferdsstat
- (Om)fordeling
  - Gratis utdanning
  - Velferdsytelser til dem som trenger det
  - Støtte til industri og næringsliv
- Fellestjenester
- Organisering av forvaltningsvirksomheten

18

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Forvaltningens virkemidler

- Generelle påbud og forbud i lov og forskrift
- Generelle påbud og forbud med dispensasjonsadgang
  - Eks.: lov 72/1996, petroleumsløven § 1-3, lov 6/1981, forurensningsloven § 7 jf. § 11
- Autorisasjonsordninger
  - Eks. lov 105/1999, brukthandelova § 2, lov 45/2002, yrkestransportlova § 4
- Ervervskonsesjonsordninger

19

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Forvaltningens virkemidler

- Nærmere om konsesjonsordninger
  - Fem fordeler, sett fra forvaltningens side
    - Kan gi innsikt og kunnskap på nye områder som trenger regulering
    - Kan gi forvaltningen strategiske fordeler
    - Adgang til å knytte individuelle vilkår til tillatelsene gjør konsesjonsordninger til et smidig styringsinstrument
    - Kan muliggjøre uformell styring
    - Virkemiddel for å påvirke atferden til den som ikke har, men ønsker, tillatelse

20

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Forvaltningens virkemidler

- Nærmere om konsesjonsordninger
  - Ulemper
    - Konsesjonsordninger kan virke (unødig) byråkratiserende
    - Kan lede til skjevheter ved at etablerte aktører med tillit hos myndighetene foretrekkes fremfor nye
    - Etablerte aktører vet hva som skal til, og har dermed et fortrinn fremfor nye
    - Det kan skorte på forutberegnelighet og likebehandling
      - Særlig der det dreier seg om desentralisert forvaltning av sentralt regelverk
    - Skjønnfrihet som problem
    - Innsyn og kontroll

21

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Forvaltningens virkemidler

- Nærmere om konsesjonsordninger
  - EØS-rettslige utfordringer
    - Lov 103/2009, tjenesteloven § 10
    - Tillatelseskraav vil ofte være et etableringshinder, en restriksjon på adgangen til å yte tjenester over landegrensene eller en restriksjon på kapitalbevegelser
    - Begrunnelsen for ordningen må møte EØS-rettslige krav

22

## Forvaltningens virkemidler

- Lovgivning og individuelle vedtak om tildeling av ytelser
  - Folketrygdloven
  - Individuelle vedtak om tildeling av ytelser
- Styring internt i forvaltningen: instruksjer, typisk om praktiseringen av regelverk
- Økonomiske virkemidler
  - Skatt og avgift
  - Bevilgning

23

## Forvaltningens virkemidler

- Forhandlinger og avtaler
  - Som ledd i myndighetsutøving
  - Som alternativ til myndighetsutøving
- Opplæring av yrkesutøvere
- Informasjon
- Investeringer i infrastruktur
- Den generelle økonomiske politikken

24



## Forvaltningens virkemidler

- Direkte og indirekte virkemidler
  - Eierrådighet som virkemiddel- direkte
  - Påvirkning av andres atferd – indirekte
    - Fysiske virkemidler – gjøre ønsket atferd enklere og uønsket vanskeligere, plassering av havner og flyplasser, veier og jernbane, skoler, sykehus, offentlige organer, m.v.
    - Normative virkemidler – påbud og forbud, avtaler
    - Økonomiske virkemidler – skatt og avgift, bruk av forvaltningens markedsrett, tilskudd
    - Pedagogiske virkemidler

25

## Ulike typer forvaltningsvirksomhet

- Klassisk myndighetsutøvelse
- Ressurstildeling
- Næringsvirksomhet

26

## Ulike typer forvaltningsvirksomhet

- Klassisk myndighetsutøvelse
  - Påbud og forbud, tillatelser og dispensasjoner
    - Utgangspunkt: Individene og foretak har handlingsfrihet, og forvaltningen griper inn i denne – lovhjemmel er nødvendig (legalitetsprinsippet)
    - Sentral problemstilling: Holder hjemmelen?
      - Rett organ?
      - Situasjonelle vilkår tilfredsstillt?
      - Vedtakets innhold innenfor hjemmelen?
      - Utenforliggende hensyn?
      - Usaklig forskjellsbehandling?

27

## Ulike typer forvaltningsvirksomhet

- Ressurstildeling
  - Penger og tjenester gis til individer og foretak.
    - Ikke inngrep, slik at legalitetsprinsippet ikke krever lovhjemmel
    - Er som regel lovregulert – se som eksempel trygd, sosialhjelp og sosiale tjenester
    - Forvaltningen er bundet av loven, og av alminnelige krav til god forvaltningsvirksomhet
    - Sentrale problemstillinger
      - Berettiget til ytelsen?
      - Rettskrav på ytelsen?
      - Ytelser til foretak – EØS-begrensninger?

28

## Ulike typer forvaltningsvirksomhet

- Næringsvirksomhet
  - Petroleumsvirksomhet, kraftproduksjon, industri, skogsdrift, transportvirksomhet, osv
    - Forvaltningsbedrifter – dvs næringsvirksomhet drevet direkte av stat eller kommune
    - Virksomhet drevet gjennom egne rettssubjekter
      - Statsforetak (71/1991), statsaksjeselskap (44/1997, kap. 20), særlovselskap (19/6 1931 nr. 18), majoritetsposter i aksjeselskap, stiftelser, osv
    - Trenger ikke egen regulering, men er underlagt lovverket som annen virksomhet. Enkelte spesialregler

29

## Ulike typer forvaltningsvirksomhet

- Næringsvirksomhet, forts.
  - Virksomheten kan være underlagt særlige begrensninger fordi den eies av det offentlige
  - Det de gjør kan ligge i grenselandet mot offentlig myndighetsutøvelse
  - Styrings-, kontroll- og offentlighetsutfordringer

30

## Ulike typer forvaltningsvirksomhet

- Sammenfatning
  - Klassisk myndighetsutøvelse
    - Hjemmelsspørsmål, skjønnsutøvelse og saksbehandling
  - Ressurstildeling
    - Lovtolking
  - Næringsvirksomhet
    - Rammer for virksomheten, offentlig myndighetsutøvelse, offentlig innsyn

31

## Forvaltningsrettslige verdier og grunnprinsipper

- Sentrale forvaltningsrettslige verdier
- Forvaltningsrettslige grunnprinsipper
- Bruken av forvaltningsrettslige verdier og grunnprinsipper i forvaltningsrettslig argumentasjon

32

## Sentrale forvaltningsrettslige verdier

- Styring
- Rettssikkerhet
- Effektivitet
- Likhet og rettferdighet
- Frihet
- Velferd og vekst
- Medbestemmelse og medinnflytelse

33

## Sentrale forvaltningsrettslige verdier

- Styring
  - Forvaltningen et redskap for å nå demokratisk fastsatte mål
    - Velferd
    - Miljø
    - Samferdsel
    - Sikkerhet
    - Osv

34

---

---

---

---

---

---

---

---

## Sentrale forvaltningsrettslige verdier

- Rettssikkerhet
  - Forutberegnelighet
  - Kontroll av skjønnsutøvelse og av rettsanvendelse
    - Administrativ overprøving
    - Domstolsprøving
      - Begrensninger i domstolsprøvingen?

35

---

---

---

---

---

---

---

---

## Sentrale forvaltningsrettslige verdier

- Effektivitet
  - Forvaltningen disponerer fellesskapets ressurser
  - Forholdet mellom ressursbruk og (mulig) resultat
  - Spenningen mellom hensynet til sakens opplysning og rimelig hurtig saksbehandling

36

---

---

---

---

---

---

---

---

## Sentrale forvaltningsrettslige verdier

- Likhet og rettferdighet
  - Likhet for loven – grunnloven § 98
  - Men hvordan skiller vi mellom likt og ulikt?
    - Forskjellen mellom rettspolitikk og rettsanvendelse
  - Er vi enige om hva som er rettferdig?
    - Sjanselikkhet
    - Nominell likhet
    - Resultatlikkhet
    - Rettferdighet og kompensierende tiltak

37

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Sentrale forvaltningsrettslige verdier

- Frihet
  - Frihet for den ene kan medføre ufrihet for andre
  - Frihet for den enkelte kan medføre at fellesinteresser blir skadelidende

38

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Sentrale forvaltningsrettslige verdier

- Velferd og vekst
  - Velferd for alle, eller bare for de som «fortjener» det?
  - Ikke stor uenighet om at velferd er en viktig verdi
    - men på hvilket nivå skal den ligge?
  - Vekst som verdi – er det nok nå?

39

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Sentrale forvaltningsrettslige verdier

- Medbestemmelse og medinnflytelse
  - Demokratihensynet
  - Høringsregler
  - Innsyn
  - Klagemuligheter

40

---

---

---

---

---

---

---

---

### Forvaltningsrettslige grunnprinsipper

- Legalitet
- Kontradiksjon og forsvarlig saksbehandling
- Nøytralitet og saklighet
- Forholdsmessighet
- Velferdsmessig minstemål

41

---

---

---

---

---

---

---

---

### Forvaltningsrettslige grunnprinsipper

- Legalitet – tre elementer
  - Forvaltningen må utlede sin kompetanse av loven
  - Forvaltningen må opptre innefor rammene av loven, den må være rettmessig
  - Inngrep forvaltningen foretar overfor borgere og foretak må ha hjemmel i formell lov
- Legalitet inngår i kravet til rettssikkerhet
- Legalitetsprinsippets doble funksjon
  - Gyldighetsregel
  - Tolkningsprinsipp, Rt. 1995 side 530, Fjordlaks

42

---

---

---

---

---

---

---

---

## Forvaltningsrettslige grunnprinsipper

- Forsvarlig saksbehandling
  - Tre hensyn
    - Styring og demokrati
    - Forvaltning av fellesverdier
    - Hensynet til de berørte
  - Tre sider
    - Kontradiksjon
    - Utredning
    - Overprøving

43

## Forvaltningsrettslige grunnprinsipper

- Nøytralitet og saklighet
  - Hensyn
    - Politisk styring og kontroll
    - Unngå misbruk av kompetansehemler
    - Likhetsbetraktninger
  - Utslag
    - Habilitetsregler
    - Myndighetsmisbrukslæren
      - Utenforliggende hensyn som feil ved vedtak
      - Usaklig forskjellsbehandling som feil ved vedtak
      - Utilstrekkelig skjønn som feil ved vedtak

44

## Forvaltningsrettslige grunnprinsipper

- Forholdsmessighet
  - Adressater
    - Lovgiver – retningslinje for utformingen av de fullmakter som gis til forvaltningen
    - Forvaltningen – retningslinje ved vurderingen av om og hvordan en gitt kompetanse skal utøves
  - Innhold
    - Egned og nødvendig, og fordelene med vedtaket må overstige uløpene
  - Grunnlag
    - Lovfestede forholdsmessighetskrav
    - Generelt prinsipp, på ulovfestet grunnlag?
  - Forholdsmessighetsprøving i domstolene?
    - Rt. 2011 side 304 – nei, ikke uten særskilt hjemmel.

45

## Forvaltningsrettslige grunnprinsipper

- Velferdsmessig minstemål
  - Lovfestede minstemål et trekk ved deler av velferdslovgivningen
  - Minstemålskrav forankret i menneskerettighetskonvensjoner
  - Generelt, ulovfestet prinsipp?

46

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Bruken av verdier og prinsipper i forvaltningsrettslig argumentasjon

- Som grunnlag for lov- og reformforslag
- Som reelle hensyn
  - Ved lovtolkning
  - Ved fastleggelsen av ulovfestet rett
- Ved vurderingen av reglene
  - Ofte kombinert med undersøkelser av hvordan reglene virker «på bakken» - retts sosiologi

47

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Rettskildene i forvaltningsretten

- Generelt
- Grunnloven
- Menneskerettighetene
- EØS-avtalen og andre folkerettslige avtaler
- Lov, forarbeider og etterarbeider
- Rettspraksis
- Forvaltningspraksis
- Sivilombudsmannens uttalelser
- Juridisk teori og reelle hensyn

48

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



## Rettskildene i forvaltningsretten

- Generelt
  - Rettskildelæren i forvaltningsretten er ikke annerledes enn i norsk rett ellers, men
    - Legalitetskravet har implikasjoner
    - Materialtilfanget har implikasjoner
    - Mange saker og spørsmål kommer aldri for domstolene
      - Mer utstrakt bruk av verdi- og prinsippbasert argumentasjon i teoretiske fremstillinger

49

## Rettskildene i forvaltningsretten

- Grunnloven
  - Lex superior
  - Materielle krav
    - Grunnloven § 97
    - Grunnloven § 113 – forvaltningsrettslig legalitetskrav
    - Grunnloven §§ 92 flg. – menneskerettigheter
      - Litt om tolkning av grunnlovbestemmelser med menneskerettsparallell, Rt. 2015 side 93, Maria

50

## Rettskildene i forvaltningsretten

- Menneskerettighetene
  - Menneskerettigheter som dobbel skranke
    - Menneskerettigheter som er bakgrunn for grunnlovbestemmelser
  - Menneskerettighetene som sådanne
    - Lov 30/1990, menneskerettighetsloven
    - Rt. 1994 side 1244, Kvinnefengsel I

51

## Rettskildene i forvaltningsretten

- EØS-avtalen og andre folkerettslige avtaler
  - Etablering av den folkerettslige regelen
    - Folkerettslig metode
  - Den forvaltningsrettslige betydningen av folkerettsregelen
    - Presumsjonsprinsippet – norsk rett skal så langt mulig gis et innhold som er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser
    - Rt. 1982 side 241, Altadommen
    - Rt. 2000 side 1811, Finanger I
  - «Spill over»-effekter?
  - EØS-rettslige og folkerettslige saklighetskrav

52

## Rettskildene i forvaltningsretten

- Lov, forarbeider og etterarbeider
  - Almennelige forvaltningslover
    - Forvaltningsloven
    - Offentlighetsloven
    - Kommuneloven
  - Spesiallovgivning
    - Ofte spørsmål om loven gir hjemmel for inngrep eller hensyn
      - Formålsbestemmelser blir sentrale ved tolkningen
  - Forarbeider
  - Etterarbeider – hvilken rolle spiller de?

53

## Rettskildene i forvaltningsretten

- Rettspraksis
  - Høyesteretts praksis – Høyesterett ruler
    - Men – mange forvaltningsrettslige spørsmål kommer aldri for Høyesterett
  - Ulovfestet forvaltningsrett bygger i stor grad på (analyser av) rettspraksis
  - Litt om lesing av dommer – særlig fra Høyesterett
  - Praksis fra lavere domstoler
  - Praksis fra internasjonale domstoler og organer

54

## Rettskildene i forvaltningsretten

- Forvaltningspraksis
  - Finnes ofte
    - Avgjørelser
    - Rundskriv og veiledere
  - Relevant – men mindre vekt enn rettspraksis
    - Likevel – vekt for hvem, og når. Polysentridebatt og likhetshensyn
  - Selv omfattende og entydig praksis kan ikke erstatte lovhjemmel eller begrunne tilsidesettelse av loven
  - Ved valget mellom flere akseptable løsninger av et lovtolkningsspørsmål, kan det være grunn til å velge den løsningen som er lagt til grunn i forvaltningspraksis
  - Betydningen av hva slags organ det er tale om. Domstollignende eller ikke?

55

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Rettskildene i forvaltningsretten

- Forvaltningspraksis, forts
  - Særlig om lovavdelingens uttalelser
    - Relevante – vekten avhenger av argumentasjonsverdien. Viktig å huske at justisdepartementets lovavdeling er nettopp det - justisdepartementets

56

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Rettskildene i forvaltningsretten

- Sivilombudsmannens uttalelser
  - Ikke avgjørelser, men uttalelser
  - Ikke rettslig bindende
    - Likevel en viss vekt
      - Begrunnet i rollen som Stortingets ombudsman for forvaltningen
      - Argumentasjonsverdien i den enkelte uttalelse
  - Rt. 2011 side 1433, utlevering av pasientjournal

57

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Rettskildene i forvaltningsretten

- Juridisk teori og reelle hensyn
  - Vekten av henger av argumentasjonsverdien – bellegget for de standpunkter som inntas
  - Har hatt betydning for utviklingen av forvaltningsretten, i kombinasjon med rettspraksis
    - Ragnar Knoph: Hensiktens betydning for grensen mellom rett og urett (1921)
    - Kommentarer til lover om forvaltnings spørsmål
    - Langsiktig innflytelse gjennom bruk i forvaltningsorganer
  - Reelle hensyn – godhetsvurderinger – hvilke verdipremisser bygger vurderingen på?

58

---

---

---

---

---

---

---

---