



UiO : Universitetet i Oslo

Professor dr. juris Finn Arnesen, Senter for europarett

Alminnelig forvaltningsrett JUS2211
Vår 2016 – de to siste gangene



UiO : Universitetet i Oslo

Det som gjenstår

- Plikt- kompetanse- og kvalifikasjonsregler. Og retningslinjer
- Forvaltningens oppbygning
- Saksbehandlingsreglene

2

UiO : Universitetet i Oslo

Pliktregler

- Angir hva man har, eller ikke har plikt til
 - Påbud – plikt til å gjøre noe (positiv angivelse)
 - Forbud – plikt til ikke å gjøre noe (positiv angivelse)
 - Fritak – ikke nødvendig å gjøre noe som er påbudt (negativ angivelse)
 - Tillatelse – bestemmer at noe ikke er forbudt (negativ angivelse)

3

Pliktregler

- Plikt motsvares av krav, eller rettighet
- Som regel knyttet sanksjoner til overtredelse av pliktregler
 - Erstatning
 - Straff
 - Offentlige tjenestemenn: ordensstraff og avskjed. Lov 3/1983 §§ 14 og 15 – Det skal en del til
- Kort om teknikken i forurl. § 7 og lov 100/2009 om naturmangfold § 15 – speilvendning

4

Kompetanseregler

- Hva som menes med kompetanse
 - Evnen til å binde seg selv eller bestemme over andre
 - Kompetanse danner grunnlag for å etablere nye rettsposisjoner
 - Kompetansemangel medfører at det knytter seg en ugyldighetsgrunn til disposisjonen
 - Kan medføre ugyldighet og erstatningsansvar
- Kompetansereglene angir de betingelser som være tilfredsstillt for at det foreligger kompetanse

5

Kompetanseregler

- Personelle kompetanseregler
 - Regler som angir hvem som har kompetanse
- Materielle kompetanseregler
 - Regler som angir hva vedkommende har kompetanse til
 - Regler som angir når vedkommende har kompetanse (situasjonen)
- Oppbyggingen av kompetanseregler
 - Hvis (situasjonen) *kan* (personelt kompetent) *bestemme* (innhold)

6

Kombinasjon av plikt og kompetanse

- Kompetanse kombinert med plikt til å bruke kompetansen
 - Plikt til å behandle søknader som er kommet inn innen søknadsfrist, f.eks.
- Kompetanse kombinert med fravær av plikt
 - Hvis ... kan ... bestemme
- Plikt til å bruke kompetansen på en bestemt måte
 - Typisk ved instruks fra overordnet organ

7

Kvalifikasjonsregler

- Regler som angir hva som skal regnes til en bestemt rettslig kategori
 - Eksempel: definisjonene i fvl. § 2 – «inngangsdører» til andre deler av loven

8

Retningslinjer

- Gir anvisning på momenter i vurderinger og skjønnsutøvelse
 - Vurdering: fvl. § 6 annet ledd – angir relevante momenter ved vurderingen av om det foreligger «særegne forhold» «egnet til å svekke tilliten»
 - Skjønnsutøvelse: forurensningsloven § 33 annet ledd
- En slags «hjelpenormer»

9

Kompetansemangler og pliktbrudd

- Mulige virkninger
 - Ugyldighet
 - Erstatning
 - Interne sanksjoner
- Vokterne
 - Offentlige tilsyn – Riksrevisjonen, kommunerevisjonen
 - Fylkesmannen for så vidt gjelder kommunal virksomhet
 - Sivilombudsmannen
 - Domstolene

10

Forvaltningens oppbygning

- Statsforvaltningen
 - Organene kan være sentrale, regionale og lokale
 - Lokale organer kan også være kommunale, og noen organer er både statlige og kommunale, avhengig av grunnlaget for den aktuelle forvaltningsvirksomheten
- Kommunalforvaltningen
 - Tradisjonell oppbygning
 - Kommuner med parlamentarisk styresett

11

Statsforvaltningen

Stortinget
 Regjeringen
 Departementer Uavhengige organer
 Direktoratater og råd
 Regionale statsorganer
 Lokale statsorganer

12

Kommunalforvaltningen

- Grunnlaget for det kommunale selvstyret
 - Ikke (grunn)lovfestet på generelt grunnlag
 - Europarådskarakter om kommunalt selvstyre
- Kommunenes kompetanse er negativt avgrenset
 - lovgivning, uskrevne regler og økonomi
- Kommunen har stor frihet med hensyn til hvordan den vil organisere seg
 - Noen organer er bestemt i kommuneloven og særlovgivningen
 - Skal ha en administrasjonssjef, men har ellers stor frihet
 - Kommunal parlamentarisme – kommuneloven kap. 3

13

Saksbehandlingsreglene

- Hensyn og finnesteder
- Oversikt over forvaltningsloven
- Vedtak
 - Enkeltvedtak
 - Forskrift
- Partsbegrepet
- Forhåndsvarsling og kontradiksjon
- Utredningsplikten

14

Saksbehandlingsreglene

- Hensyn
 - Rettssikkerhet
 - Sikre likhet og forutberegnelighet
 - Unngå overgrep og vilkårlighet
 - Sikre gode avgjørelser
 - Medbestemmelse og respekt
 - Befolkningens tillit til forvaltningen – legitimitet

15

Saksbehandlingsreglene

- Finnsteder
 - Forvaltningsloven
 - Saksbehandlingsregler i særlovgivningen
 - Supplerer eller gjør unntak fra forvaltningsloven
 - Offentleglova, lov 16/2006
 - Ulovfestede saksbehandlingsregler
 - God skikk som etisk norm
 - Forsvarlig saksbehandling som rettslig norm
 - Rt. 1994 side 60 (New York)
 - Rt. 2009 side 661 (Ambassadedommen)
 - Rt. 2009 side 1356 (Foreldelse av momskrav)

16

Saksbehandlingsreglene

- Oversikt over forvaltningsloven
 - Kapittel I. Virkeområde, definisjoner, hvilke bestemmelser som gjelder for hva, unntak
 - Kapittel II. Habilitetsreglene
 - Kapittel III. Almennlige regler om saksbehandlingen
 - Veiledningsplikt (§11), saksbehandlingsfrister og foreløpig svar (§11a), adgang til muntlig samtale (§11d), rett til å bruke advokat/fullmektig (§12), taushetsplikt (§§13 flg.), gransking (§15), elektronisk kommunikasjon (§15a)

17

Saksbehandlingsreglene

- Oversikt over forvaltningsloven
 - Kapittel IV til VI: Saksbehandling ved enkeltvedtak
 - Kapittel IV, før vedtaket: saksforberedelse, forhåndsvarsel, utredning, partsinnsyn
 - Kapittel V, selve vedtaket: Form, begrunnelse, underretning, betaling og ev. søksmål
 - Kapittel VI, etter vedtaket: Klage, omgjøring og sakskostnader
 - Kapittel VII: Forskrifter
 - Utredning og høring, formkrav og kunngjøring, binding

18

Saksbehandlingsreglene

- Oversikt over forvaltningsloven
 - Kapittel VIII
 - (Ikke)virkning av feil - § 41
 - Les Rt. 2009 side 661 nøye
 - Utsatt iverksetting

19

Saksbehandlingsreglene

- Hvilke organer gjelder forvaltningsloven for?
 - «Forvaltningsorgan», § 1 første punktum: Et hvert organ for stat eller kommune».
 - Departementer, direktorater, fylkesmannen, kommunestyre, kommuneadministrasjonen mv
 - Skoler, universiteter, offentlig eide museer, osv
 - Kommune – også fylkeskommune
 - Unntak: § 4

20

Saksbehandlingsreglene

- Hvilke organer gjelder forvaltningsloven for?
 - Selvstendige rettssubjekter
 - Saker der de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift, fvl. § 1 siste pkt.
 - Selvstendige rettssubjekter eid av det offentlige, utenfor nedslagsfeltet til fvl. § 1 siste pkt.
 - Hvorfor ta stilling til dette?
 - Hvis ja, reglene i fvl kap. II og III anvendelige
 - Rett til dokumentinsyn hos disse følger offentleglova. Dennes virkeområde fremgår av offl. § 2 c og d, og det favner litt videre enn forvaltningslovens
 - Ikke svært viktig – ulovfestede krav til saksbehandling og forsvarlig forvaltning kan komme til anvendelse selv om forvaltningsloven ikke gjør det

21

Saksbehandlingsreglene

- Hvilke organer? Nærmere om offentlig eide selvstendige rettssubjekter
 - Teori, ombudsmannsuttalelser og uttalelser fra justisdep. lovavdeling: Konkret vurdering
 - Virksomhetens art.
 - Grad av organisatorisk og økonomisk tilknytning til det offentlige (selskapsform, det offentliges eierandel, finansiering m.v)
 - Om virksomheten har faktisk eller rettslig monopol
 - Graden av politisk styring

22

Saksbehandlingsreglene

- I hvilke saker kommer loven til anvendelse?
 - «Den virksomhet som drives», jf. fvl. § 1
 - Hvilke deler av forvaltningsloven som kommer til anvendelse, beror på hva virksomheten består i
 - Kap. IV til VI gjelder bare enkeltvedtak
 - Kap. VII gjelder kun forskrifter
 - Men kapitlene II og III gjelder alt forvaltningsorganene foretar seg

23

Saksbehandlingsreglene

- Vedtak, forvaltningsloven § 2 første ledd a:
 - *avgjørelse* som treffes under utøving av
 - *offentlig myndighet* og som generelt eller konkret er
 - *bestemmende for rettigheter eller plikter* til
 - *private personer* (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter)

24

Saksbehandlingsreglene

- Enkeltvedtak eller forskrift?
 - Sondringens betydning
- Fvl. § 2 første ledd bokstav b
 - Enkeltvedtak – vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer

25

Saksbehandlingsreglene

- Partsbegrepet
 - fvl. § 2 første ledd bokstav e)
 - person som en avgjørelse *retter seg mot* eller som saken ellers *direkte gjelder*.
 - Retter seg mot – nær formell avgrensning
 - Ellers direkte gjelder – materiell avgrensning, snever tolkning
 - Fvl. § 2 siste ledd – forvaltningsorgan kan ha partsstatus
 - Familien til en som utvises, Rt. 2015 side 93, Maria
 - Saksbehandlingsfeil at Maria ikke var gitt partsstatus i morens utvisningssak, se avsnittene 45 fig.
 - Konkurransforhold – i markedet eller om en rettslig posisjon?
 - Organisasjoner – ikke part etter materiell avgrensning
 - NB partsstatus ingen forutsetning for klagerett, jf. fvl. § 28

26

Saksbehandlingsreglene

- Partstilling foreligger før avgjørelsen foreligger
 - Sikrer partsrettigheter i saksforberedelsen
 - Vi må lese loven som om det sto «kan rette seg mot» eller «saken ellers direkte kan gjelde»
 - Kan reise problemer i tilsyns- og sanksjonssaker
 - Når inntre partsstatus?
 - Betydning for retten til å bli varslet, og retten til innsyn i sakens dokumenter – Varsel skal gis før vedtak fattes, og dermed er det ikke så viktig å bestemme akkurat når partsstatus inntre

27

Saksbehandlingsreglene

- Kontradiksjon og forhåndsvarsling
 - Det kontradiktoriske prinsipp
 - Hvorfor kontradiksjon?
 - Forvaltningsloven og kontradiksjonsprinsippet

28

Saksbehandlingsreglene

- Det kontradiktoriske prinsipp
 - Grunnleggende for prosessuell rettssikkerhet
 - Innhold: Begge/alle sider skal få si sin mening
 - I domstolene: Saksøkte og tiltalte skal ha beskjed om at sak er reist, og kunne imøtegå anførsler
 - I forvaltningen: Part(e) skal ha rett til å gjøre sine interesser gjeldende i saken
 - Part(e) må varsles om at sak er i gang, og få anledning til å *uttale seg* underveis
 - Part(e) må kunne gjøre seg kjent med anførsler og bevis. *Innsyn*

29

Saksbehandlingsreglene

- Hvorfor kontradiksjon?
 - Gir parten mulighet til å fremme sitt syn, og påvirke saken
 - Viktig for å kunne kjenne sin egen posisjon, og forberede seg på endringer – innrettelseshensyn
 - Gir bedre grunnlag for avgjørelsene, og dermed bedre avgjørelser
 - Tilliten til forvaltningen, forståelse for avgjørelsene

30

Saksbehandlingsreglene

- Forvaltningsloven og kontradiksjonsprinsippet
 - Forhåndsvarsel – fvl. § 16
 - Saken kan settes i gang av en annen privatperson enn parten, eller av det offentlige selv – varsel er nødvendig for at parten skal kjenne til saken, og kunne ivareta sine interesser
 - Reglene om forhåndsvarsel et sentral side ved det kontradiktoriske prinsipp

31

Saksbehandlingsreglene

- Fvl. § 16 (forhåndsvarsling) første ledd
 - *Part* som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i *saken*, skal varsles *før vedtak treffes* og *gis høve til å uttale seg* innen nærmere angitt *frist*
 - *Mindreårig part over 15 og representert av verge*, skal også varsles
 - Se også lov 100/1992, barnevernloven § 6-3
 - Andre enn sakens parter?
 - *Frist* løper fra den dag varselet er avsendt, når ikke annet er uttrykkelig sagt
 - Forskrifter, fvl. § 37

32

Saksbehandlingsreglene

- I hvilke saker skal det varsles?
 - Fvl. § 16
 - Saker om enkeltvedtak – dvs sak som kan lede frem til enkeltvedtak
 - Rt. 1999 side 1517 Selbusjøen
 - Fvl. § 37 ved forberedelse av forskrift
- Ny sak, eller fortsettelse av gammel?
 - Eks.: Reguleringsplan og ekspropriasjon i henhold til den. Saken stilt i bero, og så gjenopptatt
 - Særskilt varsel om sanksjoner i sak som allerede er varslet

33

Saksbehandlingsreglene

- Uttalelsesfristens lengde
 - Kryssende hensyn
 - Parten bør få god tid til å hente opplysninger og å søke råd – parten skal på forsvarlig måte kunne ivareta sitt tarv, jf. annet ledd
 - Men saken kan haste
- Varselets form, § 16 annet ledd
 - Skriftlig – brev, e-post (jf. § 2g og § 15a), offentlig kunngjøring,

34

Saksbehandlingsreglene

- Varselets innhold
 - Fvl. § 16 annet ledd
 - Hva saken gjelder
 - Eksempler: Rt. 2002 side 683, Vassøya Canning, Rt. 2004 side 76, oppsigelse av lærer.
 - Hjemmelen for (eventuelt) vedtak
 - Hva vedtaket vil gå ut på – Rt. 2004 side 76 her også
 - Faktiske omstendigheter forvaltningen vil bygge på
 - Også bevismidlene - dokumenter? Ikke noe generelt krav om dette, men etter omstendighetene kan det være påkrevet. I slike tilfelle er det neppe nok vise til fvl. §18

35

Saksbehandlingsreglene

- Varselets innhold, forts.
 - Bør-regelen i § 17 tredje ledd.
 - Bør er ikke skal, men utelukker ikke plikt i enkelte tilfeller
 - Opplyse om retten til partsinnsyn i sakens dokumenter etter fvl. §§18 og 19
 - Sammenhengen med veiledningskravet i fvl § 11
 - Forvaltningens vurderinger av faktum og juss?
 - Særlovgivningen kan kreve det – patentloven og Rt. 2001 side 450 som eksempel
 - Neppe noen generell regel
 - Betydningen av hva slags vedtak det er tale om

36

Saksbehandlingsreglene

- Unntak fra varslingsplikten
 - Fvl. § 16 tredje ledd
 - Ikke praktisk mulig
 - Varsling medfører fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres – typisk kontrolltiltak
 - Parten har ikke kjent adresse
 - Parten har ukjent identitet
 - Åpenbart unødvendig
 - Parten kjenner allerede til saken og har hatt rimelig tid og oppfordring til å uttale seg
 - Andre grunner – vedtaket vil være til fordel for parten

37

Saksbehandlingsreglene

- Varsling/informasjon under sakens gang
 - § 17 annet ledd – nye opplysninger skal forelegges parten
 - Vilkår: Parten må ha rett til å gjøre seg kjent med opplysningene etter fvl. §§18 og 19
 - Modifikasjoner, a til c:
 - Opplysningene bekreftes av fremstilling parten har gitt eller kontrollert, eller parten ikke har kjent oppholdssted
 - Rask avgjørelse av saken er påkrevd av hensyn til andre parter eller offentlige interesser
 - Opplysningene uten avgjørende betydning for vedtaket, eller underretning av andre grunner er unødvendig eller uhensiktsmessig *ut fra hensynet til parten selv*

38

Saksbehandlingsreglene

- Utrednings- og informasjonsplikten, fvl. § 17
 - Sakens opplysning er forvaltningens oppgave
 - Skiller forvaltningsprosessen fra domstolsprosessen
 - Sakens opplysning skal være
 - Nøytral
 - både parten(e)s og det offentliges interesser
 - Omfatte
 - Faktiske forhold
 - Rettslige forhold
 - Vurderinger av politisk, moralsk eller faglig karakter av betydning

39

Saksbehandlingsreglene

- Utretnings- og informasjonsplikten, fvl. § 17
 - Forbindelser til regler om konsekvensutredninger. Rt. 2009 side 661, Ambassadedommen
- Særlovgivningen kan gi hjemmel til å pålegge parten å bidra til sakens opplysning
 - Forurensningsloven § 51
 - Forurensningsloven § 13

40

Saksbehandlingsreglene

- Utretnings- og informasjonsplikten, fvl. § 17
 - Nærmere om utredningspliktens omfang
 - fvl. § 17 første ledd: «så godt opplyst som mulig»
 - Hva er tema for undersøkelsen?
 - Hvor grundig skal den være
 - Tema for undersøkelsen
 - Bestemmes av kompetansegrunnlaget for det vedtak som skal fattes
 - Generell plikt til å vurdere de miljømessige sidene ved avgjørelsen

41

Saksbehandlingsreglene

- Utretnings- og informasjonsplikten, fvl. § 17
 - Nærmere om utredningspliktens omfang
 - fvl. § 17 første ledd: «så godt opplyst som mulig»
 - Usikre forhold, Rt. 2011 side 1481
 - Hvor grundig skal undersøkelsen være?
 - Forarbeider og praksis: Innskrenkende fortolkning
 - Loven gir uttrykk for en relativ standard – sakens omfang, viktighet, kompleksitet, mv. bestemmer hvilken grundighet som er påkrevet
 - Eksempler: Rt. 2011 side 111, Rt. 2002 side 683, Vassøy Canning

42

UiO • Universitetet i Oslo

Saksbehandlingsreglene

- Parten(e)s rolle
 - Partene forventes å gi opplysninger som taler i egen favør
 - Feil opplysninger fra part kan gi adgang til omgjøring. Rt. 1962 side 105

11. april 2011 Ny Powerspoint mai 2011 43

UiO • Universitetet i Oslo

Veien videre

<ul style="list-style-type: none"> • Professor dr. juris Kirsten Sandberg, UiO: <ul style="list-style-type: none"> – Delegasjon – Instruksjonsmyndighet • Advokat Phd Marius Stub, Regjeringsadvokaten: <ul style="list-style-type: none"> – Forsvarlig saksbehandling – Partsoffentlighet – Almennoffentlighet – Begrunnelse – Klage 	<ul style="list-style-type: none"> • Førsteamanuensis Phd Christoffer C Eriksen, UiO: <ul style="list-style-type: none"> – Omgjøring – Inhabilitet – Lovskravet – Skjønnsutøvelse og skjønnskranke – Domstolskontroll med forvaltningens skjønnsutøvelse og lovanvendelse – Hovedtrekk om ugyldighet og ansvar
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

44

UiO • Universitetet i Oslo

Ris, ros og spørsmål

E-post: finn.arnesen@jus.uio.no

Kontor:
Senter for europarett,
Midtbygningens østfløy



45
