

---

# KRAVET OM FORSVARLIG SAKSBEHANDLING

AV MARIUS STUB

---

## 1. INNLEDNING

### 1.1 Det er vanlig å hevde at forvaltningens saksbehandling må være forsvarlig

Den som hevder dette, kan mene

- (1) at det er en viktig *verdi* og derfor et *mål* at forvaltningsprosessen er forsvarlig
- (2) at hensynet til forsvarlighet er et *reelt hensyn* ved tolkingen av lovfestede saksbehandlingsregler og ved vurderingen av om det på enkeltområder er grunnlag for å oppstille ulovfestede krav
- (3) at det finnes en generell, ulovfestet *rettsregel* som stiller krav til at saksbehandlingen må være forsvarlig.

### 1.2 Problemstillingen her: Gjelder det et alminnelig, ulovfestet krav til forsvarlig sakbehandling?

Et alminnelig forsvarlighetskrav vil innebære

- (1) at det kan foreligge saksbehandlingsfeil selv om forvaltningen har overholdt alle bestemmelser i spesiallovgivningen og i forvaltningsloven, og alle ulovfestede krav av mer begrenset karakter,
- (2) at vedtaket kan bli ugyldig som følge av feilen

### 1.3 Kort om kravene til god forvaltningsskikk

Det alminnelige forsvarlighetskravet bør holdes atskilt fra kravene til god forvaltningsskikk

- Disse kravene sier noe om hvordan forvaltningen bør opptre overfor andre, men det utgjør ingen saksbehandlingsfeil om de brytes

## **2. DET TRADISJONELLE SYN**

### **2.1 Det gjelder et alminnelig forsvarlighetskrav**

Synspunktet ble først fremsatt av Frihagen i 1968, men har etter hvert vunnet alminnelig oppslutning

### **2.2 Kravet springer ut av praksis fra Høyesterett**

Kravet forankres i tolv avgjørelser fra Høyesterett, som alle er avsagt i perioden 1950-2000

- Ingen – og heller ikke Bernt og Rasmussen, som kom med annen utgave av sin bok i 2010 – har vist til rettspraksis fra de siste ti årene
- Ingen – og heller ikke Graver, som har analysert spørsmålet mest inngående – har gjennomgått rettskildebildet for øvrig

## **3. GIR DE TOLV AVGJØRELSENE GRUNNLAG FOR Å OPPSTILLE ET ALMINNELIG FORSVARLIGHETSKRAV?**

### **3.1 Innledning**

Det tradisjonelle syn hviler logisk sett på to forutsetninger:

- For det første må avgjørelsene etablere krav som går *lenger* enn de saksbehandlingskrav som på annet grunnlag gjaldt på vedkommende saksfelt
- For det annet må avgjørelsene gi grunnlag for å hevde at disse kravene gjelder *generelt* (og ikke bare på mer begrensede områder)

### 3.2 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 alminnelig 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)

### 3.3 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 ikke grunnlag for å oppstille noe alminnelig forsvarlighetskrav

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)

### 3.4 Gruppe 3: Avgjørelser uten støtte i lovens ordlyd

At Høyesterett på *enkeltområder* stiller ulovfestede krav til saksbehandlingen, kan ikke tas til inntekt for at det gjelder et *alminnelig* forsvarlighetskrav

- Rt. 1961 s. 910 (Aktieselskapet Børresen)
- Rt. 1965 s. 679 (Nordhuus)
- Rt. 1991 s. 424 (Lervik)
- Rt. 1977 s. 1035 (sykejournal)

## 4. KAN DET TRADISJONELLE SYN FORSVARES PÅ ANNEN MÅTE?

### 4.1 Nyere forvaltningsrettslige rettsavgjørelser

I perioden 2000-2010 er det avsagt åtte avgjørelser hvor uttrykket "forsvarlig saksbehandling" brukes i en forvaltningsrettslig kontekst

- Se Rt. 2000 s. 2014, Rt. 2001 s. 512, Rt. 2002 s. 273, Rt. 2004 s. 1092, Rt. 2009 s. 661 og Rt. 2009 s. 1356
- Den mest interessante avgjørelsen av disse, er Rt. 2009 s. 1356 (Nordea)

- \* I avsnitt 31 dukker forsvarlighetskravet opp (som troll i eske):

*"Jeg nevner – som eksempler – de alminnelige regler om habilitet og veiledningsplikt, det ulovfestede kravet om forsvarlig saksbehandling, og myndighetsmisbrukslærers forbud mot usaklig forskjellsbehandling og vilkårlighet. I det hele har jeg som utgangspunkt at staten forventes å utøve også sin private autonomi i tråd med god forvaltningsskikk. Ut fra mitt syn på saken har jeg ikke foranledning til å utvikle dette ytterligere."* (mine understr.)

- \* Hvilken rettskildemessig vekt skal dette tillegges?

### 4.2 Praksis fra Sivilombudsmannen og Lovavdelingen

#### 4.2.1 Sivilombudsmannen

Den tilbakeholdenhet som Høyesterett har utvist, står i kontrast til praksis fra Sivilombudsmannen

Et søk i Lovdata viser at det henvises til forsvarlighet i 15 saker fra 2009, i 12 saker fra 2008 og i 13 saker fra 2007, men betydningen ser ut til å være skiftende:

- Noen ganger er bruksmåten uklar, se f.eks. Årsmelingen for 2009 s. 356:

*"Det strider mot god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling at klageinstansen behandler saken."*

- Andre ganger er henvisningen overflødig, se f.eks. Årsmeldingen for 2009 s. 313:

*”Etter fvl. § 11 a første ledd og alminnelige prinsipper for forsvarlig saksbehandling, skal forvaltningen forberede og avgjøre saker ’uten ugrunnet opphold’.”*

- Unntaksvis oppfattes forsvarlighetskravet som en selvstendig skranke, se f.eks. Årsmeldingen for 2009 s. 158:

*”Det er imidlertid ikke tvil om at dette er et grunnleggende prinsipp som gjelder uavhengig av om den konkrete lovbestemmelsen i forvaltningsloven kommer til anvendelse.”*

#### 4.2.2 Lovavdelingen

Det finnes enkelte spredte eksempler på at Lovavdelingen henviser til et forsvarlighetskrav

- Se for eksempel JDLOV-1983-3200

#### 4.3 Kan et forsvarlighetskrav utledes av erstatningsretten?

I flere avgjørelser har forvaltningen pådratt seg ansvar gjennom sin saksbehandling

- Se som eksempler Rt. 1994 s. 60 (New York), Rt. 1999 s. 1517 (Selbusjøen) og Rt. 2006 s. 1519

Gir erstatningsretten grunnlag for å oppstille et alminnelig krav om forsvarlig saksbehandling?

#### 4.4 Et blikk til siden: Gjelder det et forsvarlighetskrav under rettergang

##### 4.4.1 Situasjonen i straffeprosessen

##### 4.4.2 Situasjonen i sivilprosessen

Tvisteloven § 1-1 første ledd:

*”Loven skal legge til rette for en rettferdig, forsvarlig, rask, effektiv og tillitsskapende behandling av rettsvister [...]”*

## **5. DET SPRINGENDE PUNKT: HAR ET ALMINNELIG FORSVARLIGHETSKRAV GODE GRUNNER FOR SEG?**

### **5.1 Innledning**

Er det gode grunner til å oppstille et alminnelig forsvarlighetskrav?

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

### **5.2 Hvor stort er behovet?**

Mange av de viktigste spørsmålene er i dag lovregulert, enten i særlovgivningen eller i forvaltningsloven

Behovet er størst når det gjelder avgjørelser av enkelttilfelle som ikke er enkeltvedtak (f.eks. der et tilsynsorgan bestemmer seg for å gjennomføre dine skuffer og skap) og inngripende faktiske handlinger (f.eks. der tollvesenet spaner på deg i Oslo sentrum)

### **5.3 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

## **6. SAMMENFATNING OG KONKLUSJON**